

Metodologia badań nad komitologią w zakresie analizy wpływu jej funkcjonowania na treść prawa uchwalanego w Unii Europejskiej

Weronika Borkowska, *Uniwersytet Warszawski (Polska)*

E-mail: wborko@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-4819-9835

Streszczenie

Artykuł prezentuje teorie metodologiczne, których zastosowanie przy przyjęciu politologiczno-prawnej perspektywy badawczej umożliwia analizę wpływu funkcjonowania komitologii na kształt prawa uchwalanego w Unii Europejskiej. Autorka wychodzi z założenia, że w rozważaniach nad równie złożonymi ośrodkami decyzyjnymi jak komitety komitologiczne, których elementem konstrukcyjnym jest ich umiejscowienie pomiędzy dwoma poziomami – wspólnotowym i narodowym, niemożliwe jest ograniczenie się wyłącznie do jednej metody badawczej. Celem artykułu jest zatem próba wykazania, że najbardziej zasadnym podejściem do badań nad komitologią jest wykorzystanie analizy instytucjonalno-prawnej, opartej na założeniach teoretycznych łączących nauki polityczne i prawne oraz uzupełnienie jej dla wyjaśnienia zjawisk zachodzących w tonie komitetów komitologicznych zastosowaniem założeń teorii PAT (*Principal-Agent Theory*), teorii legitymizacji władzy Scharpfa, teorii fuzji Wessels'a i przeprowadzeniem analizy danych empirycznych. Takie podejście ma za zadanie umożliwić zarówno badanie aktów normatywnych, w których ugruntowane są podstawy prawne dla funkcjonowania instytucji komitologii (traktatów założycielskich UE, rozporządzeń komitologicznych oraz orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej), jak i unaocznienie szeregu kwestii istotnych dla praktycznego aspektu funkcjonowania komitetów komitologicznych.

Słowa kluczowe: komitologia, procedury komitetowe, delegacja uprawnień w Unii Europejskiej, system prawny Unii Europejskiej, zasada równowagi międzyinstytucjonalnej.

The methodology of Comitology research regarding its impact on shaping the European Union's law

Abstract

The article presents methodological theories, application of which, when adopting the political and legal research perspective, makes it possible to analyse the impact of comitology on the shape of law adopted in the European Union. The author assumes that in consideration of equally complex

decision-making centres as comitology committees, whose structural element is their location between two levels – the Community and the national level, therefore, it is impossible to limit to only one research method. The purpose of the article is an attempt to demonstrate that the most reasonable approach to comitology research is to use institutional and legal analysis, which is based on theoretical assumptions combining political and legal sciences and to supplement it to explain phenomena occurring within the comitology committees by applying the assumptions of PAT (Principal-Agent Theory), the Scharpf's theory of legitimacy of power, Wessels's fusion theory and analysis of empirical data. This approach is designed to enable the examination of normative acts, in which legal basis of functioning of the comitology institutions (i.e. the EU founding treaties, comitology regulations and judgments of the Court of Justice of the European Union), as well as to highlight a number of issues relevant to the practical aspect of the functioning of comitology committees.

Keywords: comitology, committee procedures, delegation of power in the European Union, legal system of the European Union, principle of inter-institutional balance.

Unia Europejska jako organizacja o charakterze *sui generis* tworzy szczególny rodzaj systemu decyzyjnego, funkcjonującego na dwóch poziomach – wspólnotowym i narodowym (Łastawski 2011: s. 187). Nieprzerwane poszukiwanie równowagi w relacjach między państwami członkowskimi a organami ponadnarodowymi oraz pomiędzy instytucjami UE należy do cech charakterystycznych tego policentrycznego systemu politycznego. Ponieważ Unia jest strukturą rozwijającą się i dynamiczną („w stanie permanentnej budowy”, zgodnie zresztą z założeniami jej twórców), to układ funkcjonujących w jej ramach zależności kompetencyjnych podlega nieustannym napięciom i modyfikacjom (Tosiek 2007b: s. 75). Stanowi to jedno z głównych wyzwań, z którymi muszą zmierzyć się wszystkie politologiczne analizy podejmowane w polu badawczym szeroko rozumianej europeistyki.

Odpowiedni wybór metodologii w badaniach unijnego systemu prawa to także trudność, przed którą stają nauki prawnicze. Wynika ona z faktu, że tworzenie prawodawstwa w UE oparte jest na wielopoziomowych mechanizmach strukturalno-funkcjonalnych, które wyrażają hybrydowy charakter organizacji łączącej cechy międzyrządowe z ponadnarodowymi. Jednym z najwyraźniejszych świadectw dążeń do znalezienia równowagi w unijnym systemie politycznym jest konstrukcja procedur legislacyjnych, będąca wynikiem kompromisu między interesami o charakterze ogólnoeuropejskim oraz wewnętrznymi interesami państw członkowskich (Kening-Witkowska et al. 2011: s. 139). Dwie koncepcje ścierające się w procesie tworzenia prawa – pierwsza, wyrażana przez przedstawicieli krajów członkowskich w Radzie, i druga, stanowiąca podstawę działania Komisji, a w założeniu również Parlamentu – kształtują unijną specyfikę delegacji uprawnień decyzyjnych, a w jej ramach procedur komitologicznych (Tosiek 2010a: s. 62).

Niniejszy artykuł prezentuje teorie metodologiczne, których zastosowanie przy przyjęciu politologiczno-prawnej perspektywy badawczej umożliwi analizę wpływu funkcjonowania komitologii na kształt prawa uchwalanego w Unii Europejskiej. Zdaniem autorki, jedynie agregacja elementów dotyczących komitologicznego procesu decydo-

wania pochodzących z głównych teorii integracji europejskiej, pozwala na kompleksowe opisanie i wyjaśnienie oddziaływania komitetów komitologicznych na treść aktów normatywnych przyjmowanych w UE.

Zważywszy, że komitety komitologiczne odzwierciedlają złożony charakter systemu legislacyjnego Unii Europejskiej, za najbardziej zasadne dla badań nad komitologią uznać należy wykorzystanie analizy instytucjonalno-prawnej, która oparta jest na założeniach teoretycznych łączących nauki polityczne i prawne oraz uzupełnienie jej dla wyjaśnienia zjawisk zachodzących w łonie komitologicznych komitetów zastosowaniem założeń teorii PAT (ang. *Principal-Agent Theory*), teorii legitymizacji władzy Scharpf'a, teorii fuzji Wessels'a i przeprowadzeniem analizy danych empirycznych. Takie podejście ma za zadanie umożliwić zarówno badanie aktów normatywnych, w których ugruntowane są podstawy prawne dla funkcjonowania instytucji komitologii (traktatów założycielskich UE, rozporządzeń komitologicznych oraz orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej), jak i unaocznic szereg kwestii istotnych dla praktycznego aspektu funkcjonowania komitetów komitologicznych.

Kilka uwag w temacie komitologii

Pojęcie „komitologii” utrwalone w piśmiennictwie naukowym z obszaru nauk politycznych i prawa europejskiego, a także w dokumentach prawnych Unii, określa istnienie i funkcjonowanie w systemie instytucjonalnym UE szczególnego rodzaju komitetów działających w strukturze ponadnarodowego organu, jakim jest Komisja Europejska, lecz złożonych z przedstawicieli państw członkowskich (Tosiek 2007b: s.75). Komitologia to zarówno przejaw działalności Komisji w zakresie przyjmowania aktów wykonawczych do norm ustanowionych przez Radę i Parlament – a więc jeden ze sposobów tworzenia prawa unijnego, jak i narzędzie nadzoru państw nad wykonywaniem przez KE powierzonej jej funkcji implementacyjnej (Herma 2007: s.8). Skład komitetów komitologicznych i ich umiejscowienie w strukturze organu pełniącego funkcję unijnej egzekutywy umożliwia, z jednej strony, przekazanie Komisji pewnych uprawnień legislacyjnych (i dzięki temu sprawne implementowanie aktów prawnych o charakterze ogólnym w dziedzinach wymagających szczególnej wiedzy i ścisłych uregulowań), a z drugiej strony zapewnia Radzie i państwom członkowskim kontrolę nad transferowanymi uprawnieniami (Poboży 2015: s. 150–151). Komitologia ma zatem za zadanie zarówno przyczyniać się do efektywnego tworzenia regulacji, które ze względu na swoją szczegółowość i techniczny charakter czy potrzebę silnej harmonizacji powinny być wprowadzone w sposób jednolity w całej Unii, jak i sprawiać, że kraje członkowskie nie będą pozbawione prawa głosu w zakresie sposobu rozstrzygnięcia najbardziej doniosłych i spornych zagadnień.

Niezależnie od pełnionej funkcji – ciał eksperckich wspomagających działania Komisji czy organów nadzoru – komitety komitologiczne, wpisując się w ramy szerszego zjawiska delegacji uprawnień, tworzą zawsze struktury rządzenia, których nie da się przypisać ani do państw narodowych, ani do podmiotów ponadnarodowych (Tosiek 2010b: s. 229). Dzięki temu cel, jakim jest zapewnienie równowagi między interesami narodowymi i po-

nadnarodowymi, jest osiągany także w procesie implementacji prawa unijnego (Poboży 2015: s. 150–151). Współtworząc mechanizm współpracy na poziomie UE, procedury komitetowe są konstrukcją, w ramach której zaciera się granica pomiędzy kompetencjami międzyinstytucjonalnymi organów UE oraz między uprawnieniami Unii i państw członkowskich (Herma 2007: s.13). Powołane głównie dla pełnienia funkcji o charakterze kontrolnym, stały się one obecnie aktywnym uczestnikiem systemu opartego na przeniesieniu coraz szerszego zakresu uprawnień implementacyjnych z poziomu narodowego na unijny.

Wybór odpowiedniego paradygmatu

Potrzeba analizy podstaw normatywnych składających się na formalną strukturę organizacyjną procesu przyjmowania w Unii aktów prawa o charakterze nieustawodawczym, jak i nieformalnych mechanizmów funkcjonowania komitetów, oraz osadzenie komitologii w systemie skomplikowanych wielopoziomowych relacji sprawia, że najbardziej zasadnym dla tej tematyki badań wydaje się paradygmat *multi-level governance* (Witkowska 2013: s.177–202). Jak wskazuje sama nazwa, koncepcja wielopoziomowego zarządzania skupia się na uwypukleniu strukturalnych powiązań między rozproszonymi ośrodkami decyzyjnymi, funkcjonującymi w zmiennym układzie horyzontalnych i wertykalnych zależności (Wiktorowska-Święcka 2014: s.151,153) i podkreśla dynamikę transferowanych między nimi kompetencji (Witkowska 2013: s.195). Jej przewaga w rozważaniach nad procedurami komitologicznymi wynika z zakwestionowania sztywnego, hierarchicznego podziału na poziom narodowy i międzynarodowy (Hooghe, Marks 2001: s. 4).

Wybór koncepcji *multi-level governance* uprawnia także do postawienia hipotezy badawczej, że decydowanie komitologiczne jest istotnym składnikiem unijnego systemu decyzyjnego. Komitety komitologiczne, pomimo stawianych im zarzutów dotyczących transparentności i legitymizacji, pełniąc dwie role – ciał eksperckich wspomagających działania Komisji i organów nadzoru nad uprawnieniami wykonawczymi delegowanymi KE, oraz łącząc w sobie cechy zarówno międzyrządowe jak i ponadnarodowe, dzięki wysokiemu stopniu efektywności działania wywierają znaczący wpływ na prawo w Unii Europejskiej oraz odzwierciedlają hybrydowy charakter systemu legislacyjnego UE.

Metodologia badań nad komitologią

Komitologia jest obecnie statym i ciągle zwiększającym swoje znaczenie elementem porządku instytucjonalnego w Unii Europejskiej oraz ważnym składnikiem unijnego systemu prawnego. Ponieważ w praktyce to właśnie w tonie organów komitologicznych zapadają decyzje wywierające poważne implikacje legislacyjne, komitety pełnią *de facto* istotną rolę *quasi-ustawodawczą*. Dla pełnego zobrazowania przyczyn takiego stanu rzeczy i określenia wynikających z niego konsekwencji dla prawa w UE, celowe zdaje się stosowanie uzupełniających się koncepcji metodologicznych pochodzących z głównych teorii integracji europejskiej. Zasadność takiego prowadzenia rozważań nad komitologią

wynika również z faktu, iż analizy dotyczące tego obszaru wykazują, że ze względu na specyficzną konstrukcję procedur komitetowych, do pewnego stopnia potwierdzają się zarówno poglądy przedstawicieli intergovernmentalizmu, jak i część założeń zgodnych z ponadnarodową wizją integracyjną. Ponieważ w skład komitetów komitologicznych wchodzi urzędnicy pełniący funkcję przedstawicieli rządu, których zadaniem jest przede wszystkim reprezentowanie interesu krajowego, a decyzję o powstaniu nowego komitetu podejmuje Rada, czyli instytucja będąca przedłużeniem państw członkowskich, niemożliwe jest postrzeganie komitologii jako ośrodka decyzyjnego skonstruowanego wokół logiki wspólnotowej. Niemniej jednak obserwacja, że to Komisji przypada dominująca rola w procedurach komitetowych (Poboży 2015: s.153), oraz fakt, że pewne elementy więzi określanej jako *togetherness* (czyli „bycie razem”), które odczuwają członkowie komitetów, oddziałują na europeizację procesu decyzyjnego sprawiają, że komitety komitologiczne wykraczają również z ram teorii międzyrządowych.

Przyjęcie aktu wykonawczego na poziomie Unii odbywa się zawsze kosztem kompetencji przystępujących instytucjom krajowym. Odpowiednie zakreślenie form funkcjonowania procedur komitetowych gwarantuje państwom członkowskim, że zachowają one jednak pewną obecność nawet w tych obszarach, w których to Komisja Europejska zajmuje się implementacją prawa. Ten dualizm konstrukcyjny, na którym opiera się wydawanie aktów implementacyjnych w UE wynika z faktu, że utrzymanie uprawnień do przygotowywania aktów wykonawczych na ponadnarodowym poziomie, jest jednocześnie wyrazem wtórnej delegacji kompetencji, których mocodawcami są państwa. Dlatego, w celu zbadania zależności jakie zachodzą między podmiotem delegującym uprawnienia, a tym, na rzecz którego transfer kompetencji nastąpił, uzasadnione wydaje się wykorzystanie teorii mocodawca-agent. *Principal-Agent Theory (PAT)* jest narzędziem, które umożliwia przeprowadzenie analizy delegacji uprawnień na dwóch kluczowych dla komitologii etapach - na poziomie pierwotnej i wtórnej delegacji kompetencji (Nicolaides, Preziosi 2014; s. 3). Pierwszy poziom, nazywany również delegacją zewnętrzną, występuje w relacjach państw do Unii. To etap, na którym kraje członkowskie powierzają część swoich suwerennych uprawnień podmiotowi ponadnarodowemu. Delegacja wtórna, czyli wewnętrzna, jest natomiast dalszym przekazaniem tych nabytych przez instytucje unijne uprawnień (Ruszkowski 2013; s.44-46). W ramach Unii Europejskiej przyjmuje najczęściej postać przekazania przez Radę (czasem współdziałającą z Parlamentem) niektórych uprawnień decyzyjnych Komisji (Tosiek 2010a: s.57). Koncepcja PAT jest podejściem metodologicznym, które potwierdza, że komitety tworzone są dla osiągnięcia wyznaczonego celu i z określoną formą działania (Witkowska 2015; s.86). Umożliwia ono wskazanie przyczyn leżących u podstaw decyzji o przekazaniu kompetencji oraz pozwala na ocenę możliwości delegowania uprawnień w zakresie stanowienia prawa i wypunktowanie warunków koniecznych, by taka delegacja spełniała standardy demokratyczne. Rozwinięciem powyższych zagadnień, co warto podkreślić, są wytyczne Trybunału Sprawiedliwości UE, wskazane w powszechnie znanej i fundamentalnej dla unijnego prawodawstwa doktrynie „nie-delegacji”, nazywanej również Doktryną Meroni – od pierwszego wyroku, który ją zapoczątkował.

Powierzenie Komisji Europejskiej uprawnień w zakresie szeroko rozumianego wykonywania prawa jest wprawdzie na tyle efektywnym i stałym elementem procesu decyzyjnego w Unii, że procedury komitetowe, mające obecnie zastosowanie w większej części obszarów unijnego prawodawstwa, uznawane są niekiedy za element tak zwanej „meta-legislacji” (Herma 2007: s.11). Nie ulega wątpliwości, że spełniają one „nie do końca jasną, ale na pierwszy rzut oka istotną rolę w procesie stanowienia prawa implementacyjnego i realizacji funkcji wykonawczej w unijnym systemie podziału władz” (Poboży 2015: s. 138). O ich stale rosnącym znaczeniu świadczy również ilość oraz charakter aktów prawnych przyjmowanych w ramach procedur komitologicznych. Uchwalane przez Komisję akty wykonawcze nierzadko dotyczą dziedzin o dużej wrażliwości politycznej i społecznej, posiadających doniosłe znaczenie gospodarcze (Herma 2007: s. 20) i stanowią największą część prawa unijnego (Statystyki... WWW). Fakt ten przekłada się na silną pozycję komitetów komitologicznych i sprawia, że komitologia jest systemem o dużych możliwościach wpływu na unijny proces decyzyjny. Tymczasem podstawy i prawomocność jej funkcjonowania są w doktrynie od lat przedmiotem polemiki i rodzą pytania. Należy również zauważyć, że członkowie komitetów nie są wybierani demokratycznie, lecz stanowią elitarno-technokratyczną grupę wysoce wyspecjalizowanych urzędników krajowych średniego szczebla, między którymi – przez to, że spotykają się regularnie i obradują w stałych składach – tworzą się relacje interpersonalne, co jest sytuacją potencjalnie niepokojącą (Tosiek 2013: s. 32).

Komitety komitologiczne powstałe na początku lat '60 dobrze ilustrują unijny konflikt między legitymacją demokratyczną, a efektywnością (Grzeszczak 2012: s.43-48), i do dnia dzisiejszego poddawane są niepozobawionej podstaw krytyce dotyczącej ich rozbudowania, braku transparentności i funkcjonowania poza bieżącą kontrolą polityczną, bez publicznej debaty, w sposób uniemożliwiający sprawowanie demokratycznej kontroli nad przyjmowanymi w ich obrębie *quasi*-legislacyjnymi decyzjami (Herma 2007: s.13). Pomimo wpływu wywieranego na stanowienie prawa, nie ponoszą bowiem odpowiedzialności za konsekwencje uchwalonych aktów, a ich decyzje nie podlegają unijnej kontroli sądowej (Poboży 2015: s.153,155). Stworzone zgodnie z *modus operandi* charakterystycznym dla początkowego okresu funkcjonowania UE, kiedy podstawą dla pogłębiania integracji europejskiej był tak zwany model funkcjonalny legitymizacji (Grzeszczak 2012: s. 43-48), w ramach którego decyzje egzektyw państw członkowskich w Radzie były *a posteriori* uprawomocnione efektywnością działania Wspólnot, komitety komitologiczne zostały następnie, pomimo braku wyraźnej podstawy traktatowej, zatwierdzone przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zgodnie z przyjętą koncepcją, widoczne korzyści z członkostwa miały metodą małych kroków (fr. *petit pas*) samoistnie doprowadzić do uzyskania legitymizacji od obywateli państw członkowskich (Mizera 2014: s. 55-57). Metoda faktów dokonanych i elitarno-technokratyczny model integracji, bez którego pojednanie powojenne Europy byłoby prawdopodobnie niemożliwe, wpłynęły jednak na kreowanie polityki z dala od parlamentów i społeczeństwa (Klaus 2004: s. 55-57).

W tym kontekście na przywołanie zasługuje powszechnie akceptowana dualistyczna teoria legitymizacji władzy Scharpf'a. Bada ona dwa aspekty składające się na le-

gitymację – tak zwaną *input legitimacy*, czyli „rządzenie przez ludzi” oraz występująca obok niej, i opisywana jako „rządzenie dla ludzi” – *output legitimacy* (Griller, Orator 2007: s. 9–10). Pierwsza z nich to legitymacja obywatelska – ma swoje źródło w bezpośrednich i powszechnych wyborach, demokratycznym sposobie sprawowania mandatu i większościowej metodzie podejmowania decyzji. Druga opiera się natomiast na legitymacji technokratycznej, czyli na utylitarnych korzyściach wynikających ze sprawowanej władzy. Ocena dokonywana jest w tym wypadku przez pryzmat efektywności funkcjonowania i skuteczności w zatwierdzeniu spraw (Poboży 2015: s. 137, 155). To właśnie w świetle tej teorii, szczególnie warte analizy wydaje się pytanie o sposób legitymacji posiadanych przez komitety komitologiczne kompetencji oraz podnoszony wobec nich zarzut „deficytu demokracji”. Nie ulega wątpliwości, że poziom merytorycznych kwalifikacji ekspertów obradujących w komitetach i specyficzna „klubowa” atmosfera komitologii wynikająca z jej funkcjonowania w izolacji od bieżącej polityki (Tosiek 2013: s. 32), doprowadziły do stworzenia stabilnej struktury opartej na sprawnym i wysoce konsensualnym modelu podejmowania decyzji. Chroni ona społeczeństwo przed nadużywaniem funkcji rządzenia przez władzę polityczną i, dzięki usytuowaniu komitetów w cieniu unijnych organów, umożliwia wypracowywanie korzystnych rozwiązań. Te same elementy, które sprawiają, że komitety odpowiadają potrzebie konstruktywnego rozwiązywania problemów przyczyniają się jednak do nieprzejrzystości komitologicznego procesu podejmowania decyzji oraz skutkują zmniejszeniem jego rozliczalności i osłabieniem możliwości kontroli społecznej.

Z tego względu kierunkiem, w którym zmierzają wszystkie nowelizacje prawne w obszarze komitologii, jest uproszczenie istniejących procedur i wzmocnienie ich transparentnego charakteru. System komitologiczny otwarty jest bowiem na przeprowadzanie pewnych reform. Biorąc pod uwagę, że sposób działania komitetów jest bardziej jawny niż funkcjonowanie podobnych gremiów wewnątrz państw (Tosiek 2007a: s. 333) i oceniając podejmowane przez komitety komitologiczne decyzje, wydaje się, że można zaryzykować stwierdzenie, iż przy coraz większej liczbie obszarów, którymi zajmuje się UE, a co za tym idzie – zwiększeniu zakresu kompetencji instytucji unijnych, przekazanie części zadań w zakresie tworzenia prawa na te organy jawi się jako rozwiązanie nie tylko sprawdzone oraz przydatne, ale i konieczne (Tosiek 2007a: s. 333). Zresztą w praktyce nie istnieje wobec komitologii żadna realna alternatywa (Töller 2002: s. 528–529). Pierwsze takie rozwiązanie, czyli uchwalanie kazuistycznych aktów legislacyjnych, które nie wymagałyby aktów wykonawczych, zwiększyłoby poziom legitymacji „wejścia” – takie postępowanie byłoby jednak o wiele dłuższe i mniej efektywne od procedur komitologicznych, i przede wszystkim przyczyniłoby się do spadku jakości prawa w UE. Druga możliwość, czyli powierzenie kompetencji wykonawczych Radzie, również nie stanowi rzeczywistej alternatywy. Komitologia, zapewniając wzajemne powiązania między państwami a Komisją, odwołuje się bezpośrednio do idei równowagi władz. Z tego względu przekazanie jej uprawnień implementacyjnych gwarantuje wyższy poziom legitymacji niż powierzenie ich Radzie, która reprezentuje tylko jednego decydenta politycznego. Potrzeba zapewnienia odpowied-

niej reprezentacji interesów państw członkowskich i obawa przed nadmierną centralizacją podejmowanych decyzji ze względów oczywistych wyklucza także rozwiązanie trzecie, czyli pomysł przekazania uprawnień wykonawczych wyłącznie Komisji. Czwarty wariant postępowania, jakim jest przyznanie szerokich kompetencji pozarządowym organizacjom standaryzacyjnym lub powołanie niezależnych agencji, nie zmieniłoby natomiast sedna problemów, które dotyczą komitologii. Przeciwnie, wydaje się, że to właśnie komitety komitologiczne, zapewniające udział w podejmowaniu decyzji przedstawicielom państw członkowskich, których poziom odpowiedzialności i niezależność jest wyższy niż członków wchodzących w skład któregośkolwiek z gremiów alternatywnych, posiadają wyższą od nich legitymację do wydawania aktów wykonawczych (Töller 2002: s. 528–529).

Warto również przyjrzeć się zagadnieniom poruszonym w analizach empirycznych odnoszących się do tematyki komitologii. Te badania skupiają się zazwyczaj na dwóch aspektach (Tosiek 2013: s. 32). Dla większości analiz punktem wyjścia jest zewnętrzny wymiar komitologii. Sprowadza się on do oceny rzeczywistego wpływu procedur komitologicznych na proces stanowienia prawa poprzez próbę odpowiedzi na pytanie badawcze: do jakiego stopnia decyzje zapadające w tonie komitetów mają przełożenie na kształt unijnego prawodawstwa. Możliwość wykazania bezpośrednich zależności potwierdza istotną rolę komitologii w unijnym systemie instytucjonalnym. Drugi wymiar badań odnosi się natomiast do wewnętrznej sfery funkcjonowania komitetów komitologicznych. W tym aspekcie nacisk położony jest na analizę czynników oddziałujących na decyzje podejmowane przez komitety. Deliberatywny model działania, silny wpływ wywierany przez Komisję oraz skład personalny komitetów sprzyjają budowaniu „nieformalnej technokratycznej wspólnoty celowej” (Tosiek 2013: s. 32) i mogą prowadzić do przeniesienia lojalności urzędników wydelegowywanych przez państwa na poziom europejski. Z tych przyczyn specjaliści zajmujący się wpływem komitetów na decyzje polityczne podejmowane w Unii Europejskiej nierzadko umiejscawiają tę problematykę w ramach gałęzi badań nad administracją. Szczególnie użyteczna jest w tym ujęciu teoria fuzji sformułowana przez Wolfganga Wessels’a, która opiera się na założeniu, że unijna integracja prowadzi do powstania „wieloskładnikowego europejskiego porządku wykonawczego” (Tosiek 2014: s. 216). Udział narodowych instytucji wykonawczych i urzędników krajowych w podejmowaniu decyzji w UE wynika z potrzeby zwiększenia wydajności uchwalania prawa unijnego i skuteczności jego działania. Poziom narodowy i europejski stają się jednak do tego stopnia zintegrowane, że odróżnienie elementów międzyrządowych od ponadnarodowych jest coraz trudniejsze i mniej racjonalne (Jesień 2011: s. 54). Dlatego komitologia, służąc w założeniu interesom państw członkowskich, nieuchronnie prowadzi także do ukształtowania europejskiej „megaadministracji” (Tosiek 2014: s. 216). W myśl teorii Wessels’a, rozmycie odpowiedzialności i występowanie międzyinstytucjonalnych sprzeczności, które się z tym wiążą, to stan rzeczy, który nie powinien budzić nadmiernych obaw, wbudowany jest on bowiem konstrukcyjnie w system polityczny UE (Tosiek 2013: s. 29).

Wnioski

Ze względu na charakter poruszanych w artykule aspektów, z pogranicza nauk politycznych i prawnych, najważniejszym okazało się przyjęcie interdyscyplinarnego podejścia w zakresie wyboru metodologii badań nad komitologią. Analiza instytucjonalno-prawna, która czerpie zarówno z dorobku pozytywizmu prawniczego, tzn. badań nad obecnie obowiązującym prawem (Chauvin et al. 2011: s. 9), jak i z metody badawczej będącej „historycznym sercem” politologii – instytucjonalizmu (Lowndes 2006: s.91) uzupełniona dla wyjaśnienia zjawisk zachodzących w tonie komitologicznych komitetów zastosowaniem założeń teorii PAT (*Principal-Agent Theory*), teorii legitymizacji władzy Scharpfa, teorii fuzji Wessels’a i analizą danych empirycznych, pozwala zarówno na badanie aktów normatywnych, w których ugruntowane są podstawy prawne dla funkcjonowania instytucji komitologii, to jest traktatów założycielskich UE, rozporządzeń komitologicznych oraz orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jak i unaczynienie szeregu kwestii istotnych dla praktycznego aspektu funkcjonowania komitetów komitologicznych. Taki opis zależności i powiązań, funkcjonujących w ramach komitetów i procedur komitologicznych, pozwala również na postawienie jednoznacznej konkluzji, że komitologia stanowi szczególny i wysoce skuteczny instrument decydowania politycznego w Unii Europejskiej, który ze względu na dostarczaną sprofesjonalizowaną wiedzę ekspercką, i swoją zdolność do absorpcji znacznego obciążenia pracą, jest i będzie stałym i istotnym składnikiem unijnej procedury legislacyjnej. Kształt procedur komitologicznych i wypracowane przez lata zasady współpracy między członkami komitetów są odzwierciedleniem hybrydowej formuły, na której opiera się komitologia, i jej szczególnej cechy, jaką jest łączenie poziomu wspólnotowego z narodowym.

Nie ulega wątpliwości, że ze względu na jakość i szybkość procesu przyjmowania aktów legislacyjnych, procedury komitetowe są najlepszym sposobem na podejmowanie prawidłowych decyzji implementacyjnych. Fakt ten (jeśli przyjąć nową, bardziej dostosowaną do obecnych czasów definicję demokracji, opartą na tak zwanej *output legitimacy*) uzasadnia prawomocność ich funkcjonowania. Wpływ komitologii na prawo służy wszystkim obywatelom Unii Europejskiej. Z tego względu (oraz biorąc pod uwagę, że komitety komitologiczne nie mają wobec siebie żadnej realnej alternatywy), perspektywy ich dalszego funkcjonowania i rozwoju są pozytywne.

Weronika Borkowska – magister europeistyki na Uniwersytecie Warszawskim. W roku akademickim 2013/2014, pogłębiając swoje zainteresowania naukowe w szeroko pojętym prawie europejskim, podczas semestru nauki w *Science-Po* w Strasburgu odbyła staż w Stałym Przedstawicielstwie RP przy Radzie Europy. Tematami unijnymi zajmowała się także w trakcie praktyk w Ministerstwie Zdrowia i w Kancelarii Prezydenta RP, obecnie zaś w pracy w Europejskim Centrum Konsumentckim. Swoje zainteresowania naukowe sytuuje na intersekcji politologii i nauk prawnych.

Weronika Borkowska – M.A. in European Studies at the University of Warsaw. In the 2013/2014 academic year, deepening her research interests in broadly understood European law, during

the semester at the *Science-Po* in Strasbourg she completed an internship at the Permanent Representation of the Republic of Poland to the Council of Europe. She also investigated the EU topics during internships at the Ministry of Health and the Chancellery of the President of the Republic of Poland, and currently at work at the European Consumer Center. She places her scientific interests at the intersection of political science and law.

➔ Bibliografia:

- CHAUVIN Tatiana, STAWECKI Tomasz, WINCZOREK Piotr (2011), *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa.
- GRILLER Stefan, ORATOR Andreas (2007), *Meroni Revisited – Empowering European Agencies between Efficiency and Legitimacy*, New Modes of Governance Project 2007, http://www.eu-new-gov.org/database/DELIV/DO4D40_WP_Meroni_Revisited.pdf (31.05.2007)
- GRZESZCZAK Robert (2012), *Kod europejskich procesów integracyjnych*, „Prawo Europejskie w Praktyce”, nr 10(100).
- HERMA Cezary (2007), *Komitologia – system wykonywania aktów prawnych we Wspólnocie Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej”, nr 22.
- HOOGE Lisbet, MARKS Gary (2001), *Multi-level governance and European Integration*, Boston.
- JESIEN Leszek (2011), *Prezydencja UE: zinstytucjonalizowana procedura przywództwa politycznego*, Warszawa.
- KENING-WITKOWSKA Maria Magdalena, ŁAZOWSKI Adam, OSTRIHANSKY Rudolf (2011), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa.
- KLAUS Katarzyna (2004), *Pojęcia i źródła deficytu demokracji w Unii*, „Studia Europejskie”, nr 2.
- LOWNDES Vivien (2006), *Instytucjonalizm*, w: David Marsh, Gerry Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków.
- ŁASTAWSKI Kazimierz (2011), *Specyficzny charakter systemu politycznego Unii Europejskiej*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 8.
- MIZERA Kamila (2014), *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej*, „Folia Iuridica Wratislaviensis”, nr 3(1).
- NICOLAIDES Phedon, PREZIOSI Nadir (2014), *Discretion and Accountability: The ESMA Judgment and the Meroni Doctrine*, „Bruges European Economic Research Papers”, nr 30.
- POBOŻY Monika (2015), *Agencje zdecentralizowane i komitety komitologiczne w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej – problem legitymizacji władzy*, w: Marta Witkowska, Konstanty A. Wojtaszczyk (red.), *Agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- RUSZKOWSKI Janusz (2013), *Struktura wielopoziomowego zarządzania w Unii Europejskiej*, w: Janusz Ruszkowski, Luiza Wojnicz (red.), *Multi-level governance w Unii Europejskiej*, Szczecin-Warszawa.
- STATYSTYKI dotyczące aktów prawnych w Unii Europejskiej (WW/W), <http://eur-lex.europa.eu/statistics/2016/legislative-acts-statistics.html> (29.05.2018)
- TÖLLER Annette Elisabeth (2002), *Komitologia. Theoretische Bedeutung und praktische Funktionsweise von Durchführungsausschüssen der Europäischen Union am Beispiel der Umweltpolitik*, Oplanden.
- TOSIEK Piotr (2007a), *Komitologia. Szczególny rodzaj decydowania politycznego w Unii Europejskiej*, Lublin.
- TOSIEK Piotr (2007b), *Komitologia w systemie decyzyjnym Wspólnoty Europejskiej. Metodologia projektu badawczego*, „Przegląd Europejski”, nr 2.

- TOSIEK Piotr (2010a), *Delegacja uprawnień w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej – komitologia a reforma instytucjonalna*, w: Rafał Riedel (red.), *Unia Europejska w XXI wieku. Polityczno-prawna wspólnota interesów*, Toruń.
- TOSIEK Piotr (2010b), *Europeizacja administracji narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej na przykładzie komitologii*, w: Anna Pacześniak, Rafał Riedel (red.), *Europeizacja – mechanizmy, wymiary, efekty*, Oslo-Toruń-Wrocław.
- TOSIEK Piotr (2013), *Komitetowe ośrodki decyzyjne w Unii Europejskiej. Doświadczenia polskiej administracji rządowej*, Lublin.
- TOSIEK Piotr (2014), *Deliberatywna fuzja międzyrządowa – (post-)kryzysowe podejście w badaniach integracji europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 8.
- WIKTOROWSKA-ŚWIĘCKA Aldona (2014), *Governance jako nowy paradygmat sterowania rozwojem w procesach integracji europejskiej*, w: Anna Pacześniak, Monika Klimowicz (red.), *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, Wrocław.
- WITKOWSKA Marta (2013), *Zastosowanie paradygmatów federalizmu i rządzenia wielopoziomowego do badania mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, w: Jan Ruszkowski, Luiza Wojnicz (red.), *Multi-level governance w Unii Europejskiej*, Szczecin-Warszawa.
- WITKOWSKA Marta (2015), *Wymiar funkcjonalny działania agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych w systemie Unii Europejskiej*, w: Marta Witkowska, Konstanty A. Wojtaszczyk (red.), *Agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne w Unii Europejskiej*, Warszawa.