

JANUSZ RUSZKOWSKI

Szczecin

Pierwotne i wtórne delegowanie kompetencji w wielopoziomowym systemie zarządzania Unii Europejskiej

1. Zastosowane instrumentarium teoretyczne

Zarządzanie kompetencjami jest jednym z kluczowych elementów systemu politycznego Unii Europejskiej traktowanego jako wielopoziomowe zarządzanie (*Multi-level Governance* – MLG).

W celu zbadania logiki takiego zarządzania autor wykorzystał teorię mocodawca–agent (*Principal-Agent Theory* – PAT)¹, według której mocodawca (pryncypał),

¹ W 1976 r. PAT została zastosowana w naukach ekonomicznych przez Michaela Jansena i Williama Merklinga, choć jej podstawy sięgają o wiele wcześniej, bowiem do teorii dotyczącej natury firm i kosztów transakcji, która została opracowana przez Ronalda Coase'a. Z kolei Alexander Wendt wprowadził do stosunków międzynarodowych tzw. „kwestię relacji agencja–struktura” (*Agency-Structure Problem* – ASP), która – jako pokrewna – może być także pomocna w zastosowaniu teorii PAT. Wendt twierdził, że agenci (a dokładnie ich interesy) i struktury w stosunkach międzynarodowych nie zmieniają się często, ale raczej pozostają relatywnie stabilni w danym okresie czasu. Na podstawie tymczasowo stałych atrybutów agentów i struktur proces współkonstytucji może być sekwencjalizowany i otwarty dla analizy przyczynowej. ASP zajmuje się naturą agentów, strukturami i ich relacjami wzajemnymi (A. Wendt, *The Agent – Structure Problem In International Relations Theory*, „International Organization” 1987, No 41/3, s. 335–370, tutaj s. 339). Celem ASP jest próba wyjaśnienia, do jakiego stopnia agenci i struktury mogą być uznani ontologicznie za byty prymitywne. Tradycyjnie, indywidualizm i strukturalizm określają skrajne stanowiska w tej materii. Dla kontrastu, debata prowadzona od połowy lat 80-tych XX w. zaczęła się od założenia, że oba ekstremalne stanowiska są nie do utrzymania, i że konieczne są określone rozstrzygnięcia pośrednie. W „strukturacjonizmie” Anthony'ego Giddensa ani agenci, ani struktury nie są prymitywnymi podmiotami, a koncentracja analizy zamiast tego ogniskuje się na procesie wpływającym na ich wzajemne relacje. Agenci i struktury są współkonstytutywne. W teorii K. Waltza, struktura jest zredukowana do niezamierzonego pozycjonowania lub organizacji jednostek, która powstaje spontanicznie w wyniku interakcji zachodzących pomiędzy tymi jednostkami. To co było krytykowane jako brak w koncepcji struktury autorstwa K. Waltza to są właśnie zamierzone instytucje, normy i regulacje, które mogą być reprodukowane oraz transformowane przez państwa (regulacje przede wszystkim informują aktorów o ich tożsamości i interesach oraz legitymizują cele i działanie jako motywy). A. Wendt wydzielił dwa poziomy struktury w systemie społecznym: makrostruktury i mikrostruktury. Makrostruktury odnoszą się do atrybutów i tendencji systemu międzynarodowego jako całości. Niematerialnym elementem makrostruktur jest np. wiedza kolektywna. Z kolei mikrostruktury odnoszą się do interakcji pomiędzy jednostkami społeczności (międzynarodowej) np. pomiędzy państwami. G. Hellman (ed.), *Germany's EU Policy on Asylum and Defence. De-Europeanization by Default*, Houndsmills, Basingstoke, Hampshire, New York 2006, s. 7–9. O ile definicja „agenta” została w tekście głównym wyjaśniona, o tyle w niezbędnej do wyjaśnienia definicji „struktury” należy zauważyć, że jest ona zbiorem zarówno wewnętrznych i zewnętrznych zależności, jak i zbiorem reguł i określonych zasobów. W debacie

którym może być przykładowo państwo lub grupa państw, deleguje kompetencje na agenta (przedstawiciela), którym może być np. uprzednio ustanowiona instytucja międzynarodowa². W delegowaniu kompetencji przez państwo na instytucję międzynarodową można zauważyć kilka etapów:

- decyzja polityczna,
- zgoda państwa,
- ustalenie warunków i okoliczności delegowania (zawarcie umowy),
- przeniesienie kompetencji,
- zarządzanie kompetencjami³.

PAT jest bardzo użytecznym instrumentem analitycznym służącym m.in. do badania relacji pomiędzy państwami a instytucjami ponadnarodowymi, w których te ostatnie otrzymują kompetencje delegowane, cieszą się określoną autonomią i wywierają wpływ na kraje członkowskie⁴.

PAT może być zatem pomocna także do analizy m.in. procesu delegowania (czy też powierzenia) funkcji państw narodowych na organizacje oraz instytucje międzynarodowe, w tym na takie, które operują na poziomie ponadnarodowym lub też do zbadania mechanizmów podejmowania decyzji w określonym systemie politycznym. Teoria mocodawca/agent (m/a) oferuje również metodę badawczą (podejście analityczne), które opiera się na interakcjach zachodzących pomiędzy dwoma aktorami jednego procesu. PAT służy zbadaniu zależności, w tym także trudności, które pojawiają się po ustanowieniu stosunków kontraktowych pomiędzy mocodawcą a przedstawicielem (agentem) oraz w trakcie ich trwania. Interakcje agencyjne rozpoczynają się z chwilą, gdy jedna strona (mocodawca) wchodzi w hierarchiczny stosunek zależności oparty o umowę z drugą stroną (agentem) i deleguje na niego odpowiedzialność, wykonywanie funkcji lub zadań na zlecenie (por. schemat 1). Celem konstruowania stosunków

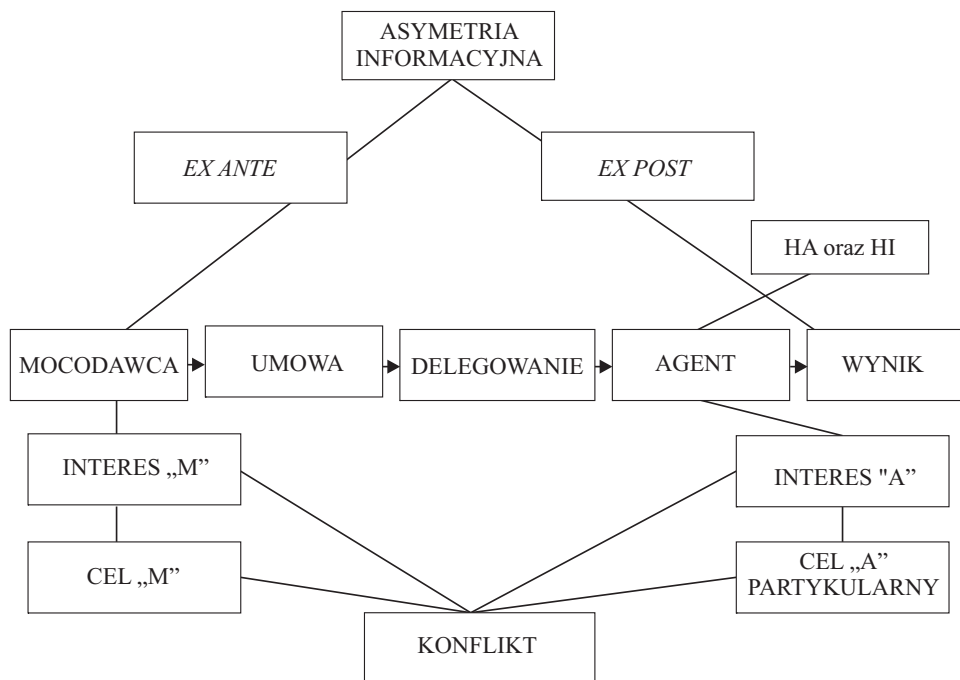
o agencji-strukturze opieramy się na różnych koncepcjach struktury. Najbardziej popularne koncepcje to m.in. R. Bhaskara tzw. struktur generatywnych, którymi są zbiory relacji wewnętrznych i zewnętrznych i A. Giddensa, według którego struktury są jako zbiory regulacji i zasobów. Por.: R. A. Bhaskar, *Reflections On Meta-Reality: A Philosophy for the Present*, New Delhi 2002. Na temat PAT por.: J. Ruskowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010; tenże, *Zastosowanie teorii PAT do analizy wielopoziomowego zarządzania w UE*, „Studia Europejskie” 2008, nr 4 (48), s. 119 oraz M. Pollack, *Delegation, agency, and agenda setting in the European Community*, „International Organization” 1997, nr 51 (1), s. 99; tenże, *The Engines of European Integration. Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, New York 2005.

² Teorią delegacji posługują się także np. instytucjonalisci, którzy widzą w niej analizę opartą o teorię gier, w tym przypadku pomiędzy dwoma aktorami: podmiotem delegującym a agencją, która jest podmiotem delegowania. Podmiot delegujący, to mocodawca (pryncypał), który podejmuje decyzję o przekazaniu pewnych swoich funkcji, uprawnień, zadań, odpowiedzialności na instytucje ponadnarodowe. Podmiotem delegującym mogą być: państwa, instytucja międzynarodowa, region, miasto, osoba fizyczna itd. Podmiot delegowania to instytucja, na którą delegowane są kompetencje (agent, agencja, przedstawiciel). Podmiotem delegowania mogą być: instytucje międzynarodowe (ponadnarodowe, międzyrządowe, transnarodowe), regiony, przedsiębiorstwa, osoby fizyczne. Por. nt. podmioty delegującego oraz podmiotu delegowania: K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 155 i n.

³ J. Ruskowski, *Ponadnarodowość...*, op. cit., s. 112 i n.

⁴ Por. M. Pollack, *The Engines of European Integration. Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, New York 2005.

Schemat 1. Elementy składowe modelu PAT



Wyjaśnienia: Interes „M” – interes mocodawcy.
 Cel „M” – cel mocodawcy w relacjach m/a.
 Interes „A” – interes agenta.
 Cel „A” – cel agenta.
 ———— – główne zależności.
 HA – ukrywanie (przemilczanie) działań.
 HI – ukrywanie (przemilczanie) informacji.

umownych w układzie m/a jest analiza trudności, które pojawiają się podczas asymetrycznej dystrybucji informacji, która faworyzuje agenta⁵.

Można wyróżnić dwa rodzaje asymetrii informacyjnej: 1) *ex ante*, tj. przed zawarciem umowy z agentem (w tym przypadku mocodawca nie wie zbyt wiele o agencie, o jego możliwościach i doświadczeniu); 2) *ex post*, tj. po zawarciu umowy i w trakcie jej realizacji (w tym przypadku agent uzyskuje przewagę wynikającą z posiadanej wiedzy eksperckiej oraz z przemilczania określonych faktów i podejmowanych działań).

Asymetria informacyjna może pomóc agentowi zaangażować się w zachowanie oportunistyczne – jakim jest przemilczanie lub ukrywanie pewnych działań (*hidden actions* – HA), zastosowanych metod i sposobów prowadzących do osiągnięcia celów oraz przemilczanie lub ukrywanie posiadanych informacji (*hidden informations* – HI). Przemilczanie jest kosztowne dla mocodawcy i może powodować określone trudności dla niego⁶.

⁵ Ibidem, s. 3.

⁶ H. Kassim, A. Menon, *The Principal-Agent Approach and The Study Of The European Union: A Provisional Assessment*, The European Research Institute, The University of Birmingham, „Working Paper Series”, 14 July 2002, Birmingham, s. 3, wersja online: www.eri.bham.ac.uk.

Prawdopodobieństwo przemilczania rośnie poprzez rozbieżność preferencji, gdy same struktury delegowania dostarczają agentowi impulsów do zachowania w sposób nieprzyjazny w stosunku do preferencji mocodawcy⁷. Rolą mocodawcy będzie więc zwiększenie kontroli nad agentem i ograniczenie przemilczania. Restrykcje wobec agenta wynikające z umowy lub monitoring agenta stanowią alternatywne możliwości, jednak mogą one być kosztowne i przynosić ograniczony efekt. Warto zauważyć, że z przemilczania i ukrywania pewnych działań i informacji wynika również asymetryczna dystrybucja informacji pomiędzy agentem i mocodawcą, w której rolę wiodącą i przewagę posiada agent⁸.

Delegowanie kompetencji ma być antidotum na problemy wynikające z kolektywnego działania (egoizmy, partykularyzmy, różnica preferencji itd.), a aktorzy w procesie delegowania oczekują korzyści z długoterminowej współpracy oraz potrzebują zapewnienia, że koszty transakcji zaangażowane w monitoring i kontrolę agenta nie przeważą nad korzyściami wynikającymi z umowy, oraz że agenci będą respektować zapisy zawarte w umowie i nie będą zachowywać się w sposób dowolny lub autonomiczny⁹. Strony tego typu interakcji z reguły nie są w stanie napisać takiej umowy, która zagwarantuje spełnienie wszystkich żądań mogących potencjalnie pojawić się w przyszłości. Ważne jest także ustanowienie celów generalnych oraz kryteriów działania, jakie należy podjąć w sytuacji nieprzewidzianego rozwoju wydarzeń, a także mechanizmów rozwiązywania sporów w przypadku rozbieżności. Zatem strony są gotowe do utworzenia agenta takiego jak sąd, który będzie zdolny nadzorować w szczególności niedoskonały kontrakt i rozstrząsać przyszłe spory¹⁰.

Można pokusić się o wykatalogowanie przyczyn delegowania kompetencji przez państwa członkowskie UE:

- obniżenie kosztów transakcji;
- dostarczenie wszystkim państwom (mocodawcom) ważnych technicznych oraz politycznych informacji oraz ekspertyz (doradztwo specjalistów);
- otrzymanie przez mocodawcę większej wiarygodności regulacji ustanowionych przez niezależnego agenta oraz większej wiarygodności umów i zobowiązań zaciągniętych pomiędzy mocodawcami¹¹.

Jednym z kluczowych elementów w procesie relacji w ramach PAT jest więc delegowanie kompetencji przez mocodawcę na agenta, które w odniesieniu do wielopoziomowego systemu zarządzania w Unii Europejskiej będzie się odbywać np. z poziomu państw członkowskich (zbiorowy mocodawca) na poziom instytucji europejskich (agenci). Można jednak zadać sobie pytanie, co dalej dzieje się z wydelegowanymi kompetencjami? Spróbujemy na tak postawione pytanie poszukać odpowiedzi zaczynając od elementarnych rozstrzygnięć terminologicznych.

⁷ M. A. Pollack, *Delegation...*, op. cit., s. 108.

⁸ J. Ruskowski, *Zastosowanie teorii PAT do analizy wielopoziomowego zarządzania w UE*, „Studia Europejskie” 2008, nr 4 (48), s. 120 i n.

⁹ Ibidem, s. 4–5.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ J. Ruskowski, *Ponadnarodowość...*, op. cit., s. 112.

2. Pojęcie delegowania w wielopoziomowym systemie politycznym UE

Przy wykorzystaniu PAT teoria delegowania pozwala na zaobserwowanie mechanizmów rządzących relacjami pomiędzy podmiotem delegującym (mocodawcą) a podmiotem będącym adresatem przedmiotu delegowania (agent). Przy czym pod pojęciem przedmiotu delegowania należy rozumieć przekazywane kompetencje, zadania funkcje lub odpowiedzialność¹². Zatem teoria delegowania wyjaśnia samo zjawisko transferu kompetencji, jego przyczyny, fazy procesu itd.¹³

Według I. Bokszczanina delegowanie obok dewolucji jest formą dekoncentracji, czyli przeniesienia kompetencji administracyjnej¹⁴.

P. Tosiek zauważył, że „delegowanie znacznej części uprawnień decyzyjnych do organów eksperckich jest zgodne z występującą w obecnym czasie ogólnoswiatową tendencją do izolowania skomplikowanych zagadnień merytorycznych od walki politycznej (państwo regulacyjne, państwo delegujące). Podkreśla się jednak, że prawodawca jako kontroler może w każdej chwili zmienić decyzję organów eksperckich”¹⁵.

W studiach europejskich delegowanie jest istotnym elementem procesu integracji i stanowi kwestię o znaczeniu instytucjonalnym. Dla Karla Deutscha integracja oznaczała właśnie proces stopniowego przenoszenia szczegółowych kompetencji na rzecz wiążącego całość systemu politycznego i powolną ewolucję w kierunku „poczucia wspólnoty”. K. Deutsch uznawał to za bardziej realne niż „amalgamację”, która wymagałaby istnienia władzy centralnej, sprawującej wyłączną, autorytatywną kontrolę nad jednostkami, zamieszkującymi dane terytorium. Wprawdzie K. Deutsch nie wykluczał, że amalgamacja może być punktem finalnym, twierdził jednak, że uczynienie z niej bezpośredniego celu byłoby samobójcze¹⁶.

Mark Pollack rozwinął funkcjonalną teorię delegowania, która pozwoliła jemu zaobserwować, że instytucje ponadnarodowe mogą monitorować zależności pomiędzy mocodawcą a agentem oraz wzmacniać regulacje traktatowe dotyczące delegowania (zawarte często w niedoskonałym traktacie lub umowie)¹⁷. M. Pollack kwestionuje

¹² K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, op. cit., s. 99 i n.

¹³ W naukach politycznych pojęcie delegowania (delegacji) uprawnień, kompetencji lub woli związane jest nieodłącznie z procesami politycznymi z udziałem minimum dwóch stron. Wraz z pojęciem delegowania w systemach politycznych pojawiają się pojęcia synonimiczne lub zbliżone typu: powierzenie, transferowanie, przeniesienie, upoważnienie lub przyznanie funkcji oraz zadań. Warto przypomnieć, że delegowanie politycznej woli przez wyborcę (obywatela) na kandydata w procedurze wyborczej (głosowanie) jest tradycyjnym zabiegiem stosowanym w demokracji, podobnie zresztą jak wykorzystanie konstytucji do delegowania kompetencji przez naród na swoich przedstawicieli, ekspertów lub na instytucje i utrzymanie przez nich legitymizacji wynikającej z owego delegowania. „Akt głosowania jest, przynajmniej dla części społeczeństwa, formą tymczasowej rezygnacji z własnego politycznego działania. Jest zakneblowaniem siebie aż do następnych wyborów, gdy mechanizmy delegacji władzy wrócą do punktu wyjścia, by zacząć wszystko od nowa”. J. Saramago, *Co zostało z demokracji?*, „Le Monde Diplomatique” 2007, nr 5 (15), s. 4.

¹⁴ I. Bokszczanin, *Proces decentralizacji w Republice Włoskiej*, „Przeгляд Sejmowy” 2007, nr 6 (83), s. 111.

¹⁵ P. Tosiek, *Demokratyczna perspektywa systemu Unii Europejskiej*, w: *Europa XXI wieku. Perspektywy i uwarunkowania integracji europejskiej*, pod. red. M. Musiał-Karg, Poznań 2007, s. 42.

¹⁶ L. Hooghe, G. Marks, *Tożsamości wielorakie*, „Nowa Europa” 2007, nr 1(5), s. 58–59.

¹⁷ H. Kassim, A. Menon, op. cit., s. 10.

założenie, według którego instytucje są najbardziej efektywne w wykonaniu powierzonych zadań i argumentuje raczej, że instytucje mogą zacząć odgrywać rolę, która początkowo (w umowie) nie była przewidziana. Funkcjonalna teoria delegowania kładzie nacisk na interesy państw (mocodawców), które mogą być czynnikami sprawczymi decyzji w sprawie delegowania, ale jest mało precyzyjna w ustaleniu mechanizmów wykazujących wpływ przyczyn delegowania na jego rezultaty¹⁸. Na pewno funkcjonalna teoria delegowania pomaga wyjaśnić układy instytucjonalne w UE, więc także relacje interinstytucjonalne w procesie delegowania kompetencji, choć lekceważy konsekwencje wyboru instytucji ponadnarodowej przez państwa. Owe wybrane przez państwa instytucje traktowane są w tym podejściu jako biura informacyjne („*informational clearing houses*”). Instytucje ponadnarodowe mogą jednak kwestionować suwerenność państwa narodowego i wpływają na zmiany struktury politycznej systemu międzynarodowego¹⁹.

Jan Barcz podobnie jak D. Braun, twierdzi, że „sama idea podziału kompetencji między całością a częściami składowymi wywodzi się z federalizmu, a istota jej polega na tym, że kompetencje pierwotne pozostają przy częściach składowych, natomiast całość otrzymuje to, co zostało wyraźnie uzgodnione; tym sposobem federalizm nastawiony jest na szczególne dbanie o utrzymanie tożsamości części składowych; naturalnie zasada ta znajduje swoje specyficzne sprecyzowanie w organizacji międzynarodowej, bowiem w tym przypadku ‘części składowe’ są suwerennymi państwami, kreującymi organizację [...]”; tym niemniej znaczenie zasady podziału kompetencji jest jednoznaczne: państwo zachowuje w ramach organizacji międzynarodowej kompetencję pierwotną (ową «kompetencję-kompetencji», suwerenność), na jego rzecz działa też – w przypadku wątpliwości – domniemanie kompetencji, natomiast organizacja międzynarodowa (np. Wspólnoty Europejskie) może działać jedynie w obszarach wyraźnie jej przez państwa powierzonych: wyraża to znana doskonale zasada kompetencji powierzonych, według której [...], Wspólnota działa w granicach kompetencji powierzonych jej niniejszym Traktatem oraz celów w nim wyznaczonych²⁰.

Dietmar Braun uważa, że najskuteczniejszym podejściem w badaniach procesu delegowania jest powiązanie go z dyskusją o konstytucyjnym modelu ustrojów federalnych, w szczególności w odniesieniu do „*coming-together-federations*”, czyli takich ustrojów federalnych, które są tworzone przez kilka suwerennych państw (lub składowych federacji), gdzie kraje członkowskie (składowe federacji) muszą decydować o konstytucyjnym modelu i transferze władzy na stronę trzecią²¹. Zatem dla D. Brauna najlepszą perspektywą w badaniach nad delegowaniem jest federalizm porównawczy.

Delegowanie może w znaczący sposób poprawić podejmowanie decyzji, ale to z kolei może komplikować demokratyczne mechanizmy odpowiedzialności lub prowa-

¹⁸ Ibidem, s. 8.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ J. Barcz, *Pojęcie suwerenności w świetle współzależności między sferą ponadnarodową i państwową*, w: *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, pod. red. J. Kranza, Warszawa 2006, s. 63.

²¹ Transfer kompetencji jest oczywiście podstawą dyskusji w „*coming-together federations*”. D. Braun, *Delegation in territoriality – divided Politics: Lessons for the European Union?*, CERC Working Papers Series, University of Melbourne, No 4, 2004, s. 6 i 19–20.

dzić do ich erozji. Chociaż z drugiej strony uważa się, że utworzenie niezbędnej w procesie delegowania instytucji nie opartej na demokratycznej strukturze wewnętrznej jest całkowicie kompatybilne z demokratycznym sposobem podejmowania decyzji²². W sytuacji występowania zewnętrznych instytucji ponadnarodowych, które wyřęczają rządy państw w prowadzeniu negocjacji lub w wykonywaniu działań, niezbędnym elementem legitymizującym te czynności jest wspomniane już delegowanie (powierzenie) przez państwa uczestniczące pewnych uprawnień narodowych na rzecz tego typu instytucji. Uprawnienia takie pozwolą działać gremiom ponadnarodowym wyřęczającym państwa w podejmowaniu działań.

Transfer kompetencji narodowych na instytucje ponadnarodowe powoduje, że pojawia się pewien wspólny poziom działania i wspólny interes (*common venture*). Jak twierdzą N. Winn i E. Harris, w przyszłości ilość transferowanych kompetencji na poziom ponadnarodowy może osiągnąć taki poziom, że pretensje do suwerenności narodowej mogą się okazać mniej ważne i mniej znaczące. W końcu i tak wspólnoty międzynarodowe nawet w wyniku silnego transferu kompetencji ze szczebla narodowego nie staną się bardziej suwerenne niż państwa²³. Chyba, że same staną się superpaństwami.

„W odniesieniu do [Unii Europejskiej – przyp. JR] mówi się najczęściej o przekazaniu, transferze, powierzeniu lub przyznaniu [cesji, delegowaniu – JR] jej niektórych kompetencji przez państwa członkowskie. Powierzenie UE kompetencji polega z jednej strony na tym, że – na podstawie traktatu (nie prawa krajowego) – państwa wyposażają trwale UE z jednej strony w kompetencje, które (rodzajowo) dotąd posiadały (np. pobieranie ceł, zawieranie traktatów handlowych, czy też ustanawianie cen na pewne produkty, ale tylko w ramach własnej kompetencji terytorialnej). Z drugiej strony państwa wyposażają WE w nowe kompetencje prawodawcze, których uprzednio samodzielnie nie posiadały (np. ujednolicenie lub harmonizowanie norm prawnych w wybranych dziedzinach na obszarze UE lub stworzenie jednolitej waluty). Ponadto regulacje wewnątrzunijne przyznają obywatelom prawa, których nie mieli uprzednio na gruncie prawa krajowego. Kompetencjami swymi WE dysponuje nie tylko na obszarze UE, lecz – co ważne – również wobec państw trzecich (np. w polityce celnej lub handlowej). Na tym tle nie zawsze można mówić o ograniczeniu wykonywania kompetencji państwa, ponieważ w wyniku członkostwa w WE pewnymi kompetencjami państwo przestaje dysponować albo też ich w ogóle nie posiadało²⁴.

Można wskazać na dwie zasady delegowania: 1) zasada nadania (przyznania) – *principle of conferral*), 2) zasada przypisania kompetencji (*principle of attribution of*

²² Jednak wciąż nie w pełni rozwinięta rola Parlamentu Europejskiego w mechanizmie decyzyjnym UE narzuca wręcz ocenę tego typu sytuacji jako opartej na izolowaniu procesu politycznego od wpływu wyborców (czyli tych, którzy wybierają PE), powierzając większość decyzji niewybieralnej biurokracji wygenerowanej na poziomie rządów państw (Rada Unii Europejskiej), czy też na poziomie wspólnotowym (Komisja Europejska). Szczególnie ta druga biurokracja może być podatna na presję rozmaitych grup prywatnych interesów, grup nacisku oraz różnorodnych lobbies. H. Kassim, A. Menon, op. cit., s. 13.

²³ N. Winn, E. Harris, *'Europeanisation': Conceptual and Empirical Considerations*, „Perspectives on European Politics and Society”, May 2003, Vol. 4, No 1, s. 4.

²⁴ J. Kranz, *Suwerenność w dobie przemian*, w: *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, pod red. J. Kranza, Warszawa 2006, s. 44.

powers). Zasada nadania polega na podjęciu decyzji przez mocodawcę o przekazaniu kompetencji, a zasada przypisania dotyczy adresata, do którego kompetencje mają być przekazane. Obie zasady związane są z czterema logikami delegowania: 1) logiką kosztów (opiera się na zmniejszeniu kosztów działania mocodawcy, w wyniku „wyręczenia” się agentem), 2) logiką informacji (agent jest lepiej przygotowany do działania niż mocodawca, posiada głębszą wiedzę ekspercką i specjalistyczną), 3) logiką wiarygodności (działania agenta są wiarygodne, gdyż mocodawca świadomie go wybiera, zawiera z nim umowę oraz dobrowolnie deleguje kompetencje), 4) logiką korzyści (mocodawca nie byłby w stanie w tak krótkim okresie czasu, przy tak niskich nakładach osiągnąć tak wielu korzyści. Inaczej mówiąc gdyby mocodawca chciał osiągnąć taki sam rezultat trwałoby to dłużej, kosztowałoby drożej, a efekt końcowy wcale nie musiałby być tak samo zadowalający).

W efekcie można pokusić się o wskazanie głównych skutków delegowania kompetencji przez państwa członkowskie na poziom UE:

- skurczenie się zakresu wykonywanych dotąd funkcji przez państwo;
- akumulacja kompetencji na poziomie UE;
- zarządzanie kompetencjami na poziomie UE;
- obniżenie legitymizacji rządu państwa;
- możliwe osiągnięcie słabego wyniku wyborczego rządu państwa.

3. Typologia delegowania w wielopoziomowym systemie politycznym UE

Przechodząc do typologii delegowania należy zauważyć, że z jednej strony podejmowane próby typologii zmierzają w kierunku poszukiwania optymalnego rodzaju delegowania, a z drugiej strony wskazują poziomy, na których do tego zjawiska dochodzi oraz odnoszą się do aktorów pomiędzy którymi proces delegowania się odbywa.

D. Braun wymienia trzy sposoby delegowania kompetencji legislacyjnych w zależności od podejmowanych negocjacji. Pierwszy został nazwany „przedstawicielstwem bez negocjacji” (*representation without bargaining*), drugi „przedstawicielstwem przy wykorzystaniu negocjacji” (*representation within bargaining*), trzeci „bez przedstawicielstwa i bez negocjacji” (*no representation, no bargaining*)²⁵. W typologii Brauna pod pojęciem przedstawicielstwo rozumie się przedstawiciela, czyli agenta, tutaj jako instytucję.

W pierwszym sposobie delegowania „przedstawicielstwo bez negocjacji” (*representation without bargaining*), Komisja Europejska jako agencja centralna jest *de facto* agencją wykonawczą, a nie instytucją współdecydującą. To państwa członkowskie w Radzie Unii Europejskiej zachowują kontrolę nad procesem decyzyjnym na poziomie centralnym UE. Zaś decydowanie agencji centralnej [tutaj Komisji Europejskiej – przyp. J.R.] jest ograniczone. W efekcie kraje członkowskie poprzez RUE pozostają ciałem decyzyjnym w legislacji, co umacnia logikę międzyrządową i preferencje państw członkowskich. Braun dowodzi, że w sprawach, w których państwa są zgodne

²⁵ D. Braun, *Delegation...*, op. cit., s. 12.

w danej sprawie, łączą swoje siły, a wszystkie rozwiązania są dla nich akceptowalne wówczas mamy do czynienia z tzw. jednomyślnym rdzeniem (*unanimity core*) nazywanym inaczej zbiorem Pareto (*Pareto-set*). W ramach tego rdzenia może dojść do delegowania bez negocjacji zadań na agencję centralną (*centrist drift*) np. Komisję Europejską²⁶. Transfer kompetencji na szczebel centralny niekoniecznie oznacza więc pełną niezależność agencji centralnej. Wręcz przeciwnie, jest wiele układów instytucjonalnych, które mogą, na różnych poziomach, chronić wpływ państw członkowskich, w tym potencjalnie na poziomie federalnym. Podstawowa decyzja państw członkowskich na temat delegowania musi być podjęta pomiędzy logiką międzyrządową, która zakłada transfer kompetencji na poziom centralny przy jednoczesnym uzależnieniu działań instytucji ponadnarodowej od aprobaty czy decyzji państw członkowskich (wg D. Brauna, jest to wspomiane już wyżej tzw. przedstawicielstwo bez negocjacji – „*representation without bargaining*”) a logiką ponadnarodową, która czyni państwa członkowskie integralną częścią procesu podejmowania decyzji na poziomie centralnym, lub jak ustaliliśmy ponadnarodowym (jest to tzw. przedstawicielstwo przy zastosowaniu negocjacji – „*representation within bargaining*”). Jednak, w drugim przypadku, państwa członkowskie muszą zgodzić się na podział władzy z instytucjami ukierunkowany na funkcjonalne przedstawicielstwo obywateli. Jak powiedziano wcześniej, pełny transfer władzy bez żadnej kontroli wydaje się nierealistyczny i jako taki nie ma miejsca nawet w istniejących *coming-together-federations* (federacje tworzone przez minimum kilka podmiotów, w tym także państw). Wskazuje się także na trzeci typ transferu kompetencji bez jakiegokolwiek kontroli, bez przedstawicielstwa i bez negocjacji (*no representation, no bargaining*)²⁷, który polega na transferze władzy legislacyjnej z wyłączeniem możliwości nadzoru.

W UE logika międzyrządowa („*representation without bargaining*”) dominuje w działaniach legislacyjnych (państwa członkowskie mają decydujący wpływ), a logika ponadnarodowa („*representation within bargaining*”) zdominowała kompetencje wykonawcze, sądownicze oraz walutowe w obszarze euro (instytucje ponadnarodowe mają tutaj decydujący wpływ)²⁸.

Kolejny podział w typologii delegowania ma charakter hybrydowy, bowiem został dokonany zarówno ze względu na poziomy delegowania, jak i na podmioty pomiędzy którymi dochodzi do delegowania. Delegowanie z poziomu narodowego (państw członkowskich) na poziom instytucji ponadnarodowych lub międzyrządowych ma charakter delegowania pierwotnego. Wytransferowanie przez państwo kompetencji i określonej odpowiedzialności z danego obszaru politycznego na agencję centralną oznacza, że ten obszar zarządzany jest w oparciu o te same, czyli wspólne cele, regulacje i procedury, a nie w oparciu o różnorodność rozproszonych regulacji jak w przypadku braku koordynacji, gdy państwa działają pojedynczo. Dodatkowo jeżeli pomiędzy państwami członkowskimi występują podziały (kulturalne lub polityczne), wówczas może to prowadzić do silnej ochrony ich praw oraz kompetencji i do wprowadzenia większego ograniczenia na agencję centralną, czyli na agenta

²⁶ Ibidem, s. 12–13.

²⁷ Ibidem, s. 19–20.

²⁸ Ibidem, s. 12–13.

(z reguły ponadnarodowego)²⁹. Zatem delegowanie pierwotne odbywa się z poziomu narodowego na poziom ponadnarodowy lub międzyrządowy.

Jak pokazuje praktyka integracyjna obok delegowania pierwotnego istnieje także delegowanie wtórne, które polega na przekazywaniu kompetencji własnych lub nabytych przez instytucje kierownicze UE (ponadnarodowe i międzyrządowe) na inne instytucje kierownicze UE lub na inne gremia wewnątrz UE ewentualnie na instytucje międzynarodowe poza UE. W delegowaniu wtórnym dostrzec można dwie kolejne odmiany. Pierwszą odmianę stanowi delegowanie typu instytucja kierownicza–instytucja kierownicza (w schemacie 2 nazwane jako „instytucja–instytucja”), które występuje wówczas, gdy np. Rada Unii Europejskiej transferuje kompetencje na Komisję Europejską. Ta odmiana delegowania pozostawia owe kompetencje na poziomie międzyrządowym lub ponadnarodowym, na którym już wcześniej były. Dlatego też możemy stwierdzić, że delegowanie wtórne odbywa się na poziomie ponadnarodowym lub pomiędzy poziomem ponadnarodowym a międzyrządowym w UE. Druga odmiana to delegowanie instytucja kierownicza–agencja (w schemacie 2 nazwane jako „instytucja–agencja”). Ta odmiana delegowania posiada kolejne dwa typy. Pierwszy pojawia się, gdy ponadnarodowa instytucja UE np. Komisja Europejska deleguje kompetencje zarówno na utworzone przez siebie agencje unijne (z reguły wykonawcze) lub na nie utworzone przez siebie agencje regulacyjne. Takie delegowanie możemy nazwać, jak w schemacie 2, delegowaniem instytucja–agencja unijna. Delegowanie „instytucja–agencja” odbywa się na poziomie ponadnarodowym, na którym funkcjonują agencje ustanowione przez ponadnarodowe instytucje. W odniesieniu do delegowania typu instytucja–agencja unijna, można uznać, że instytucja kierownicza jest tutaj mocodawcą (choć w delegowaniu pierwotnym występowała jako agent), a agencja unijna występuje jako agent operujący także na poziomie ponadnarodowym. Problem pojawia się wówczas, gdy powołana przez ponadnarodową Komisję Europejską agencja posiada kompetencje kontrolne nad wspomnianą Komisją Europejską (np. OLAF), wówczas taka agencja (np. OLAF) jest usytuowana *de facto* ponad ponadnarodową Komisją Europejską. Ale o tym szerzej w opracowaniu poniżej.

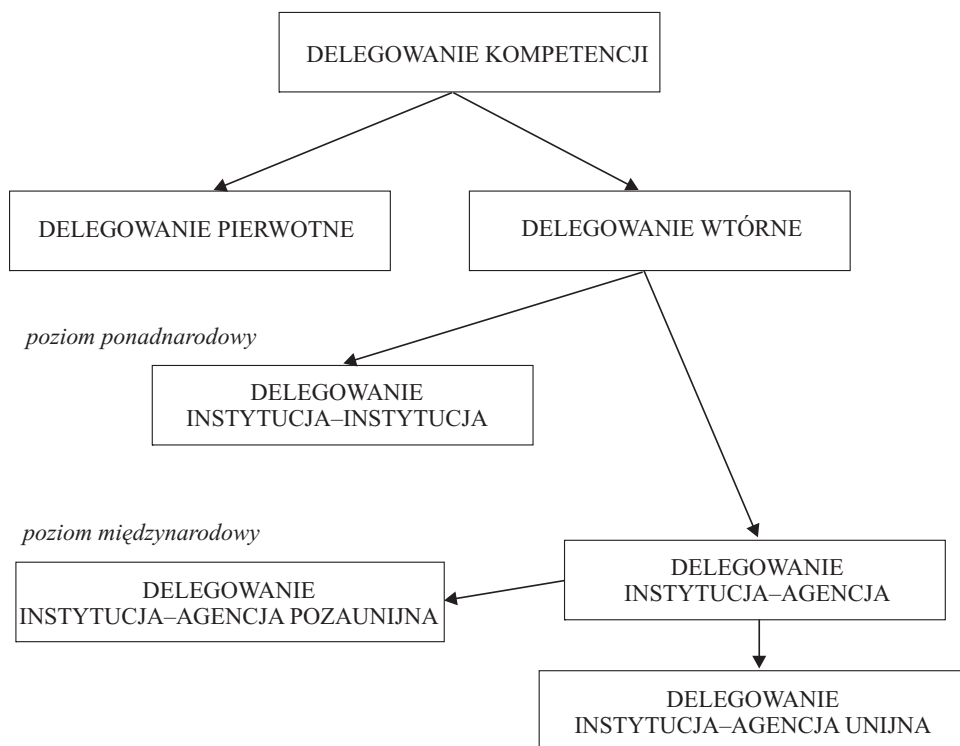
Delegowanie wtórne typu „instytucja–agencja unijna” nie zostało dotąd odpowiednio zauważone i poddane refleksji naukowej w literaturze przedmiotu i w teorii delegowania (podobnie zresztą jak omówione poniżej delegowanie typu „instytucja agencja pozaunijna”), choć może to być wynikiem wciąż trwających procesów, z których oba typy delegowania wynikają.

Druga odmiana delegowania wtórnego typu „instytucja–agencja” pojawia się wówczas, gdy instytucja ponadnarodowa UE np. Komisja Europejska deleguje kompetencje na agencję międzynarodową spoza UE, czyli na agenta niepowołanego przez mocodawcę. To bardzo mało znane delegowanie kompetencji można nazwać typu „instytucja–agencja pozaunijna” i odbywa się ono z poziomu ponadnarodowego na poziom transnarodowy (ale nie międzyrządowy), bowiem dotyczy transnarodowych organizacji lub instytucji wyspecjalizowanych o charakterze pozarządowym usytuowanych poza UE. Delegowanie typu „instytucja–agencja pozaunijna” jest swoistym

²⁹ Ibidem, s. 21.

„wyprowadzaniem” kompetencji przez instytucję delegującą (mocodawcę) np. Komisję Europejską z poziomu ponadnarodowego wewnątrz UE na poziom transnarodowy poza UE. Tego typu delegowanie jednak może mieć znaczenie dla rozwoju poziomu ponadnarodowego, bowiem zlecenie działań przez ponadnarodowego mocodawcę na zewnętrznego (nie unijnego) międzynarodowego³⁰, a dokładniej transnarodowego agenta, ma docelowo służyć ponadnarodowemu mocodawcy. Oczywiście zgodnie z teorią PAT, na tego typu delegowaniu zyskuje także międzynarodowa agencja pozaunijna.

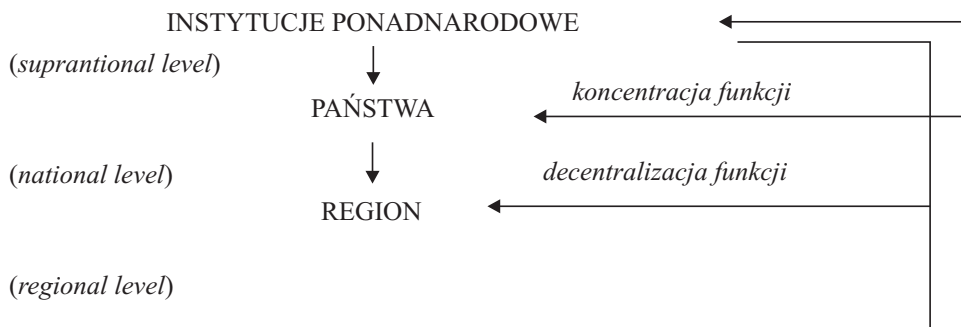
Schemat 2. Typy delegowania kompetencji w systemie politycznym UE



Źródło: Opracowanie własne.

Kolejny podział delegowania jest zależny od prawnego skutku delegowanych kompetencji. Jeżeli kompetencje wytransferowane na poziom ponadnarodowy (*supranational*) mają charakter regulacji wiążących, wówczas mówimy o tzw. „twardym delegowaniu” (*hard delegation*). Jeżeli jednak delegowane kompetencje mają charakter regulacji niewiązących i bardziej powiązane są z procesem zarządzania międzyrządowego (*intergovernmental*) niż ponadnarodowego, wówczas możemy mówić o tzw. miękkim delegowaniu (*soft delegation*).

³⁰ Określenie „poziom międzynarodowy” jest tutaj mało precyzyjne, bowiem wszystkie badane procesy i zjawiska zachodzą na szeroko pojętym poziomie międzynarodowym.

Schemat 3. Poziomy zarządzania kompetencjami w Unii Europejskiej³¹

Źródło: Opracowanie własne.

O ile delegowanie pierwotne nie zaskakuje, mając charakter wertykalny jest wpisane w logikę integracji wewnątrz UE, to delegowanie wtórne pokazuje już co dzieje się z kompetencjami po ich wydelegowaniu przez państwa członkowskie na poziom ponadnarodowy? Prześledźmy zatem te dwa typy delegowania (pierwotne i wtórne) w odniesieniu do wielopoziomowego systemu zarządzania (MLG) w UE oraz przy jednoczesnym wykorzystaniu teorii PAT.

Delegowanie pierwotne

W procesie delegowania pierwotnego mocodawcą są państwa członkowskie (UE), które *de facto* powinny być określone jako mocodawca zbiorowy (*multiple principal*). Model PAT wystarczająco dobrze pozwala wyjaśnić delegowanie kompetencji przez kraje członkowskie na Komisję Europejską, na Europejski Trybunał Sprawiedliwości oraz na Europejski Bank Centralny, niestety nie radzi sobie z delegowaniem kompetencji na Parlament Europejski³². W ujęciu PAT doskonale widać, że rządy narodowe podejmują ciągle wybory dotyczące delegowanych kompetencji i mechanizmów kontrolnych służących do ograniczania ponadnarodowego decydowania.

„Należy podkreślić, że proponowany przez J. Monneta transfer kompetencji na poziom wspólnotowy, na którym byłyby one wykonywane przez silne i niezależne od państw instytucje, tworzył byt o charakterze wręcz modelowo federalnym, chociaż ograniczonym do wąskiego sektora oraz pozbawionym ‘szyldu’. Największym odstępstwem od klasycznych idei było powierzenie władzy ekspertom, a nie osobom pochodzącym z wyborów, a więc pozbawienie ośrodka władzy na poziomie europejskim legitymizacji demokratycznej. Usprawiedliwieniem dla jej istnienia i uprawnień miała być skuteczność, a nie prawomocność. [...] Decyzja dotycząca podziału kompetencji

³¹ Jest to podstawowy podział na trzy poziomy zarządzania w ramach MLG. W ujęciu rozszerzonym wymienia się więcej poziomów zarządzania: 1) ponadnarodowy (europejski), 2) narodowy, 3) subnarodowy, 4) regionalny, 5) lokalny, ponadto wskazuje się na poziomy rozmyte np.: narodo-wo-ponadnarodowy, czy regionalno-narodowy. Por. J. Ruskowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

³² M. Pollack, *The Engines...*, op. cit., s. 16.

między (federację) a części składowe – państwa europejskie, wynikałaby z ekonomicznej skuteczności i sprawności, a nie mniej lub bardziej apriorycznych czy ideologicznych założeń początkowych³³. Państwa uznały bowiem, że same nie są w stanie wykonać wielu zadań, wymagających często bardzo wyspecjalizowanej wiedzy i posiadania informacji pochodzących jednocześnie z wielu innych państw. Instytucje ponadnarodowe, ze względu na ich poziom operowania oraz posiadany zasób wiedzy eksperckiej uczynią to skuteczniej i taniej, niż gorzej do tego przygotowani lub zdeterminowani (ograniczeni) swoim elektoratem, albo też kadencyjnością swoich funkcji, politycy krajowi.

„Rządy państw członkowskich zapewniły sobie centralną rolę w wielopoziomym zarządzaniu (*Multi-level Governance* – MLG) w ramach UE. Dominują one zarówno w Radzie Europejskiej i jej szczytach odbywających się minimum dwa razy w roku, podczas których szefowie rządów ustanawiają szerokie strategiczne kierunki rozwoju UE oraz w RUE, która historycznie była i pozostaje wiodącym ciałem legislacyjnym. W tym samym czasie rządy państw członkowskich utworzyły i alokowały istotne kompetencje oraz prawo decydowania na liczne organizacje ponadnarodowe, włączając w to Komisję Europejską, ETS i Parlament Europejski, który po Traktacie z Lizbony posiada wspólnie z RUE większe niż dotychczas funkcje legislacyjne w licznych obszarach decydowania. [...] Te ponadnarodowe instytucje posiadają kompetencje i preferencje inne od tych, które mają ich państwa członkowskie (mocodawcy). Ponadto są one uznawane zarówno przez praktyków, jak i naukowców jako ucieleśnienie projektu integracji europejskiej oraz jako *engines* (motory) procesu integracji³⁴.”

Delegowanie kompetencji przez państwa na instytucje o charakterze ponadnarodowym w UE wynika z dobrowolnej zgody tych państw i odbywa się poprzez zawierane traktaty (prawo wspólnotowe pierwotne) lub poprzez akty prawa wspólnotowego wtórnego (rozporządzenia, dyrektywy i decyzje). Generalnie można powiedzieć, że kompetencje horyzontalne delegowane są na instytucje ponadnarodowe w Traktatach Założycielskich oraz ich reformach oraz kompetencje sektorowe i specyficzne mogą być delegowane zarówno na podstawie ustawodawstwa pierwotnego, jak i wtórnego³⁵.

Delegowanie wtórne

Jak już wspomniano, w wyniku delegowania pierwotnego kompetencje zostają przeniesione na instytucje kierownicze UE. W tym po-delegacyjnym (*post-delegations*) momencie rodzi się pytanie, co dalej dzieje się z kompetencjami wydelegowanymi na wspomniane instytucje? Otóż okazuje się, że oprócz niebudzącego zaskoczenia zarządzania tymi kompetencjami, czyli korzystania z nich przez instytucje kierownicze, kompetencje te mogą być w sposób wtórny, czyli ponownie delegowane, tyle że o tym decydują już instytucje, które te kompetencje posiadają.

³³ P. Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Warszawa 2007, s. 98–99.

³⁴ M. A. Pollack, *The Engines...*, op. cit., s. 3.

³⁵ D. Braun, op. cit., s. 9.

Pogląd o braku możliwości delegowania uprawnień decyzyjnych np. przez Komisję Europejską na zewnątrz (najczęściej do agencji UE) już w doktrynie Meroni nie mógł być uznany za absolutny, a ponadto został on później dodatkowo zmodyfikowany, choć proces ten był stopniowy. Trybunał Sprawiedliwości EWWiS rozstrzygając w sprawie Meroni&Co z 1958 r. stwierdził, że delegowanie funkcji przez instytucje wspólnotowe na gremia *ad hoc* nie jest przewidziane przez Traktat o ustanowieniu EWWiS, a w praktyce było to wyjątkowo możliwe tylko po spełnieniu bardzo konkretnych warunków (tzw. Doktryna Meroni w prawie wspólnotowym, która w efekcie odnosiła się także do obu traktatów rzymskich)³⁶.

W orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości EWWiS założono więc, że jeżeli dojdzie do delegowania kompetencji, to Komisja nie może delegować ich więcej niż sama posiada, a delegowanie może odnosić się tylko do przygotowania lub wykonywania decyzji. Ponadto Komisja nie może delegować kompetencji sądowniczych lub uprawnień do uchwalania decyzji, a delegowane kompetencje muszą pozostać pod kontrolą i odpowiedzialnością Komisji. I co bardzo ważne w tym procesie nie może być zachwiana równowaga pomiędzy instytucjami wspólnotowymi.

Jak z tego wynika zarówno powoływanie nowych agencji, jak i coraz większy zakres delegowanych na nie kompetencji spowodował zatarcie pierwotnych interpretacji doktryny Meroni.

W praktyce delegowanie wtórne polega na przekazywaniu kompetencji własnych lub nabytych przez instytucje kierownicze UE (ponadnarodowe i międzyrządowe) na inne instytucje kierownicze UE (delegowanie typu „instytucja unijna–instytucja unijna”) lub na inne gremia wewnątrz UE (delegowanie typu „instytucja unijna–agencja unijna”) ewentualnie na instytucje międzynarodowe poza UE (delegowanie typu „instytucja unijna–instytucja pozaunijna”).

Delegowanie wtórne typu „instytucja unijna–instytucja unijna”

Delegowanie wtórne typu „instytucja unijna–instytucja unijna” (w schemacie 2 nazywane jako „instytucja–instytucja”) występuje wówczas, gdy np. Rada Unii Europejskiej transferuje kompetencje na Komisję Europejską³⁷. Ta odmiana delegowania pozostawia owe kompetencje na poziomie międzyrządowym lub ponadnarodowym, na którym już wcześniej były, dlatego też możemy stwierdzić, że tego typu delegowanie odbywa się na poziomie ponadnarodowym lub pomiędzy poziomem ponadnarodowym a międzyrządowym.

Zatem delegowanie wtórne typu instytucja–instytucja zachodzi pomiędzy dwiema instytucjami kierowniczymi Unii Europejskiej. Przykładowo Rada Europejska zleca

³⁶ *Case 9/56, Meroni & Co. Industrie Metallurgische SpA, versus ECSC (1957-8) ECR 133*, w: P. Craig, G. de Burca, P. Craig, G. de Burca, *EU Law. Text, Cases, and Materials*, Oxford 2003, s. 522, 533.

³⁷ Zgodnie z artykułem 202 Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej, „Rada [...] przekazuje Komisji, w przyjętych przez nią aktach prawnych, uprawnienia do realizacji przepisów, które Rada wydaje. Rada może nałożyć określone wymagania odnośnie do wykonywania tych uprawnień. Może ona również w szczególnych przypadkach zastrzec sobie prawo do samodzielnego wykonywania tych uprawnień [...]”. *Dokumenty Europejskie...*, op. cit., s. 261–263.

Radzie Unii Europejskiej realizację zadań, co powoduje przemieszczenia kompetencyjne w ramach instytucjonalnej struktury traktatowej.

Delegowanie wtórne typu instytucja unijna–agencja unijna

Delegowanie wtórne typu „instytucja unijna–agencja unijna” (w schemacie 2 nazwane jako „instytucja–agencja”) posiada kolejne dwie odmiany. Pierwsza pojawia się, gdy ponadnarodowa instytucja UE np. Komisja Europejska deleguje kompetencje na utworzone przez siebie agencje UE (regulacyjne lub wykonawcze). Takie delegowanie można nazwać jak w schemacie 2 delegowaniem „instytucja–agencja unijna”. Jest to delegowanie, które w całości odbywa się na poziomie ponadnarodowym, na którym funkcjonują agencje ustanowione także przez ponadnarodowe instytucje. W odniesieniu do delegowania typu instytucja–agencja unijna, można uznać, że instytucja kierownicza jest tutaj mocodawcą (choć w delegowaniu pierwotnym występowała jako agent), a agencja występuje jako agent operujący także na poziomie ponadnarodowym. Delegowanie wtórne typu instytucja–agencja unijna nie zostało dotąd odpowiednio zauważone i poddane refleksji naukowej w literaturze przedmiotu i w teorii delegowania (podobnie zresztą jak omówione poniżej delegowanie typu „instytucja–agencja pozaunijna”), choć może to być wynikiem wciąż trwających procesów, z których oba typy delegowania wynikają.

Delegowanie wtórne typu „instytucja–agencja unijna” dotyczy więc kompetencji należących już wcześniej do instytucji ponadnarodowych. Jest ono *de facto* horyzontalną redystrybucją przez instytucję ponadnarodową kompetencji własnych lub nabytych w kierunku ustanowionych przez nią gremiów, np. agencji. Agencje funkcjonują w systemie instytucjonalnym UE obok instytucji kierowniczych oraz pomocniczych. Są one „wykorzystywane” w szczególności przez Komisję Europejską w toku jej pracy. Jak zauważył Janusz Lewandowski „Komisja Europejska chętnie deleguje pieniądze i uprawnienia na tzw. agencje wykonawcze (*executive agencies*) oraz rozmaite ciała takie jak Europejski Instytut Technologiczny. W europejskich finansach wygrywa decentralizacja i nie ma na to rady. Pada nawet argument o lepszej kontroli wydatków w owych zdecentralizowanych ciałach aniżeli we wspólnym budżetowym worku”³⁸. Delegowanie pewnych zadań na agencje wykonawcze lub regulacyjne pozwala instytucjom ponadnarodowym UE ominąć trudności, które mogą wiązać się z ich wykonaniem. Bowiern łatwiej owe trudności pokonać specjalistom, ekspertom (technokratom) działającym w tych agencjach niż nie zawsze odpowiednio przygotowanym urzędnikom Komisji Europejskiej.

Delegowanie wtórne typu „instytucja unijna–agencja pozaunijna”

Delegowanie wtórne typu „instytucja unijna–instytucja pozaunijna” pojawia się wówczas, gdy instytucja ponadnarodowa UE np. Komisja Europejska deleguje kompetencje na agencję międzynarodową spoza UE, czyli na agenta niepowołanego przez

³⁸ J. Lewandowski, *Konsolidacja nie zastąpi oszczędności*, „Gazeta Wyborcza” 20.04.2007, s. 35.

mocodawcę. Takie delegowanie odbywa się z poziomu ponadnarodowego na poziom transnarodowy (ale nie międzyrządowy), bowiem dotyczy transnarodowych organizacji lub instytucji wyspecjalizowanych o charakterze pozarządowym (*nongovernmental*). Delegowanie typu „instytucja–agencja pozaunijna” jest swoistym wyprowadzaniem kompetencji przez instytucję delegującą (mocodawcę) np. Komisję Europejską z poziomu ponadnarodowego na poziom transnarodowy poza UE. Tego typu delegowanie jednak może mieć znaczenie dla rozwoju poziomu ponadnarodowego, bowiem zlecenie działań przez ponadnarodowego mocodawcę na zewnętrznego (nie unijnego) międzynarodowego³⁹, a dokładniej transnarodowego agenta, ma docelowo służyć ponadnarodowemu mocodawcy. Oczywiście zgodnie z teorią PAT, na tego typu delegowaniu zyskuje także międzynarodowa agencja pozaunijna.

Przykładem takiego delegowania jest wykorzystanie przez Komisję Europejską do realizacji polityki standaryzacyjnej w Unii Europejskiej dwóch europejskich, ale powstałych i funkcjonujących jako pozaunijne, instytucji zajmujących się standaryzacją jakimi są założony w 1961 r. CEN (*Comite europeen de normalisation*) oraz ustanowiony w 1973 r. CENELEC (*Comite europeen de normalisation electrotechnique*)⁴⁰.

Wnioski

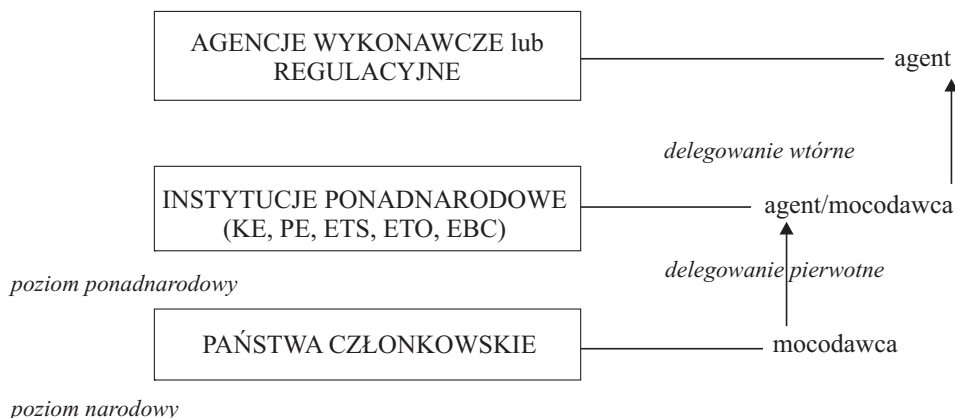
Zastosowanie instrumentarium PAT do badań procesu delegowania kompetencji w ramach wielopoziomowego systemu zarządzania Unii Europejskiej można nie tylko wyodrębnić typy delegowania, ale przede wszystkim ujawnić, co dalej dzieje się z kompetencjami wydelegowanymi przez państwa na instytucje międzyrządowe lub ponadnarodowe. Otóż okazało się, że kompetencje mogą być redystrybuowane przez instytucje UE na poziomie ponadnarodowym z pominięciem państw członkowskich. Co więcej, mogą one być przekazywane poza obszar UE, do instytucji wyspecjalizowanych operujących na arenie międzynarodowej.

W schemacie 4 można zauważyć również, że instytucje ponadnarodowe (Komisja Europejska, Parlament Europejski, Trybunał Sprawiedliwości UE, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Europejski Bank Centralny) mogą występować w podwójnej roli agenta i mocodawcy. Mamy tutaj do czynienia z tzw. konwersją na poziomie ponadnarodowym, czyli możliwością zmiany ról (z agenta na mocodawcę i z mocodawcy na agenta) w zależności od typu delegowania.

³⁹ Określenie „poziom międzynarodowy” jest tutaj mało precyzyjne, bowiem wszystkie badane procesy i zjawiska zachodzą na szeroko pojętym poziomie międzynarodowym. Chodzi jednak przede wszystkim o określenie pola operowania pozaunijnych gremiów międzynarodowych.

⁴⁰ Komisja alokowała na CEN i CENELEC zadania standaryzacyjne. Co istotne CEN często dynamicznie stosował przyznane przez Komisję uprawnienia do realizacji zadań zleconych, nie oczekiwał biernie na ostateczny mandat. Widać tutaj wyraźną samodzielność agenta (CEN) oraz jego dążenia do maksymalizacji kompetencji, choć Komisja wciąż posiada prawo do kontroli mandatu standaryzacyjnego. Por. szerzej: J. Falke, *Integrating Scientific Expertise into Regulatory Decision-Making. The Role of Non-governmental Standardization Organizations in the Regulation of Risks to Health and the Environment*, „EUI Working Papers” No. 96/9, s. 3 i nt.

Schemat 4. Delegowanie kompetencji w MLG UE



Źródło: Opracowanie własne.

Teoria PAT pozwala zaobserwować logikę zarządzania kompetencjami w wielopoziomowym systemie zarządzania (MLG) UE opartą na ich pierwotnym i wtórnym delegowaniu⁴¹. Delegowanie wtórne pozwala zaobserwować ponadnarodowe zarządzanie kompetencjami w MLG UE. Dostrzegamy ponadto prawidłowość, według której, delegowanie pierwotne jest elementem europeizacji *bottom-up* (z poziomu państw członkowskich na poziom UE) oraz z pewnością jest elementem polityki europejskiej państw członkowskich.

Summary

Primary and secondary delegation of power in the Multi-level Governance system of the European Union

The study was prepared on the basis of the Principal-Agent Theory (PAT) and a method that is associated with it. This choice resulted from the major trajectories in the delegation processes, established on the one hand by states playing the role of principals, and on the other – by supranational institutions in their role as agents.

The delegation theory explains the relationship between an entity that delegates power and that which is delegated (the receiving power) and helps analyze the phenomenon of the transfer of power between those entities, its reasons, circumstances, stages of the process, the outcomes and proper terminology and typology. This approach is, therefore, based and focused on the theoretical achievements in the area of research into the process of delegating. The delegation theory is actually the focal plane of theoretical approaches concerning delegating with the elements

⁴¹ W wyniku delegowania i potem zarządzania kompetencjami UE można je podzielić na: kompetencje wyłączne (*exclusive powers*) będące w gestii UE i jej instytucji, kompetencje dzielone (*shared powers*) pozostające zarówno w gestii państw członkowskich, jak i UE, oraz kompetencje rezydualne (*residual powers*) pozostające w gestii państw członkowskich.

of the selection of the methods and logic of explanation, and so on. In addition to the clarification of the term of delegation of power and its stages, two basic types of delegation are examined, namely: primary and secondary delegation, and their derivatives, including the relationships between them in the multi-level governance of the European Union.