

Розділ перший

Що таке Європейська Комісія?

1. По той бік договорів

1.1. Функції та обов'язки Комісії

Комісію часто розглядають як унітарну монолітну організацію. Натомість щоб добре зрозуміти внутрішню взаємодію влади та процеси політичних обмінів, необхідно виокремити в Комісії передусім політичну гілку, що утворена колегією комісарів, та адміністративну, яка являє собою найвищі щаблі державної служби Спільноти¹. В кожному разі, йдеться про політичну, а чи про адміністративну гілку, їх можна деталізувати глибше.

Якщо говорити про політичну гілку, тут слід особливо наголосити на трьох моментах. По—перше, значення, яке відводять постаті президента Комісії, є вже набагато більшим, ніж *primus inter pares*. Другий момент стосується відновленої ролі комісарів, що полягає у їхньому подвійному статусі як членів колегії, так і посадовців з окремими портфелями. Зрештою, інституційна система кабінетів є справжнім засобом комунікації, який діє між комісарами та адміністративними службами Комісії.

Адміністративна гілка поділяється, як мінімум, на дві складника, що представлені, з одного боку, генеральним директором, з другого — низкою горизонтальних служб, серед яких найважливішими є генеральний секретаріат та юридична служба. Не можна залишити поза увагою, зрештою, й того факту, що адміністративній гілці властиві численні внутрішні поділи — наприклад через різні національні ідентичності деяких європейських службовців, що час від часу стає приводом для виникнення різних конфліктів.

В світлі установчих Договорів Комісія постає найнеповторнішою та найбільш наднаціональною установою серед усієї системи Спільноти. Договори визначають досить різні функції Комісії.

Комісія бере участь у законодавчому процесі, зокрема, завдяки монопольному праву на законодавчу ініціативу, яке поширюється лише на сферу виняткових повноважень Спільноти; виконує законодавчі положення Спільноти; здійснює контроль над виконанням положень договору та похідного права; користується своїм правом на самостійні рішення в певних секторах, як, наприклад, дотримання права конкуренції; формулює рекомендації чи думки; представляє Спільноту та веде переговори від її імені на міжнародному рівні.

Хоча Комісія не визнається, принаймні з юридичної точки зору, як «уряд», її поле діяльності охоплює (безпосередньо чи за дорученням Європейської Ради) досить велику частину виконавчої роботи, що здійснюється в межах спільнотової системи.

З роками ці функції дещо змінюються, розвиваючи одночасно всю систему ЄС.

Поява Європейської Ради, наприклад, обмежила якщо не саме право Комісії на ініціативу, то принаймні спосіб, в який ця влада реалізовувалася, оскільки часто Комісія повинна спочатку домовитись з главами країн та урядів перед тим, як ефективно здійснювати свої повноваження законодавчої ініціативи.

В подальшому розвитку два так звані «стовпи» ЄС, що відповідають зовнішній і безпековій політиці та правосуддю й внутрішнім справам, є за природою набагато більш міждержавними порівняно з класичною моделлю Спільноти і не визнають за Комісією монопольне право ініціативи та її повноваження втручатися у випадку порушень, що є властивим лише для першого «стовпа» Спільноти.

Крім того, сама процедура спільного ухвалення рішення призвела до зменшення впливу Комісії власне на цей процес. Загальне правило, за яким Рада, за умови одностайного голосування, може змінювати пропозицію Комісії всупереч її позиції, послаблюється вже на стадії узгодження, на якій, незважаючи на присутність Комісії, Європейська Рада та Парламент ведуть прями переговори щодо можливих модифікацій, які можна було б внести до законодавчої пропозиції².

Існують також деякі важливі неписані функції, які характеризують Комісію. Серед них відзначають насамперед роль посередника, «чесного брокера». Ця роль є фундаментальною в системі Європейського Союзу, в якому численні дійові особи часто мають протилежні інтереси, що викликає потребу у наявності посередника, який міг би використати найголовніші колективні надбання у визначених політиках на рівні Спільноти. Комісії, поза сумнівом, належить провідна роль у виконанні цього завдання. По—перше, вона зобов'язана за договором, стаття 213, бути незалежною та діяти винятково в інтересах Спільноти. Крім того, часто Комісія, завдяки своїм компетенціям і можливостям, що роками розвиваються всередині її адміністративних служб, отримує вигіднішу позицію, яка дозволяє розв'язувати проблеми в політично—інституційній сфері. Звичайно, функції «чесного брокера» помітно змінюються відповідно до ситуацій та залучених дійових осіб, навіть якщо роль Комісії при цьому залишається завжди основною. Треба наголосити, з якою легкістю комісарам і службовцям Комісії вдається об'єднувати та узгоджувати різні інтереси. Цим вони завдячують, між іншим, ще й тому факту, що Комісія має у своєму розпорядженні більше часу, ніж це передбачено у національних політичних системах. Отримуючи призначення на п'ятирічний термін, комісари не зазнають такої нестабільності, на яку приречені члени будь—якого національного уряду. Проте цей аспект, що тривалий час характеризує Комісію, наразі зазнає помітних змін: з одного боку, дедалі більше утверджується авторитет президента, і комісари можуть змушено піти у відставку на вимогу президента³, а з другого боку, криза Комісії Сантера продемонструвала, що Парламент вже готовий використовувати право висловлення недовіри діям Комісії.

На думку деяких спостерігачів, Комісія перебуває в умовах, що залежать як від внутрішніх, так і від зовнішніх обставин, що, відповідно, помітно ускладнює її роль⁴.

До того ж Комісія відіграє роль «офірного цапа». Фраза «Брюссель вирішив, що...» є типовою для щоденного життя держав—членів. Цей «Брюссель», разом з його процесами та інституціями, часто ототожнюється в суспільній свідомості з

«еврократами», що працюють в Комісії, та загалом із Комісією, яка конкретно уособлює Європу в очах громадян. Фраза «Брюссель вирішив, що...» часто продовжується фразою «Брюссель змушує мене робити це [...] ці заходи «нав'язані» Брюсселем». Сьогодні подібна фраза лише підтверджує існування цієї функції Комісії — власне кажучи, її ролі «офірного цапа», неписаної в Договорі, але наявної від самого початку процесу європейської інтеграції. Ця «функція» продовжує й досі відігравати важливу роль, оскільки дозволяє національним урядам подавати необхідні, але непопулярні заходи як такі, що нав'язуються ззовні: цілком очевидно, в інший спосіб до цих заходів не можна було б вдатися взагалі⁵. Одне з питань, в якому одразу слід розібратися, в момент, коли Спільнота завершує перехід, принаймні на рівні завдань і документів, від маленької Спільноти єдиного ринку до політичного та правового Союзу на континентальному рівні, чи цей підхід «офірного цапа» залишається ще досі прийнятним, а чи, можливо, краще було б визначити виконавчий центр, тобто європейський уряд, чітко відповідальним перед громадянами. Йдеться про питання, що залишається досі відкритим, оскільки навіть новий Конституційний договір не дає прозорої відповіді на проблему європейського врядування.

1.2. Означення Комісії

Комісія завжди була і залишається в центрі системи Спільноти. З одного боку, її сприймають як двигун європейської інтеграції, справжній символ наднаціональної Спільноти й представника спільних інтересів європейських народів. З іншого боку, вона розглядається як «технократичний ареопаг, без громадянства та відповідальності», згідно з відомим означенням генерала де Голля: інституція з потужним політичним імпульсом централізації, яка прагне зосередити політичну владу в руках європейської бюрократії, дистанційованої та малоуважної до вимог громадян.

Тоді як роль Комісії щодо Європейського Парламенту є досить чіткою й дедалі більше нагадує роль виконавчої влади на національному рівні, її роль щодо Європейської Ради дає підстави для дуже різних тлумачень. Володіючи законодавчою ініціативою, Комісія отримує безсумнівну перевагу щодо Ради міністрів,

яка досить часто залежить від неї у питаннях ідей та специфічних пропозицій. А проте на рівень залежності Ради від Комісії помітно впливає ціла низка факторів, з яких найголовніші: чи відповідає обговорюване питання сфері передовсім спільнотовій, чи сфері спільної зовнішньої та безпекової політики (СЗБП) або ж деяким аспектам сфери правосуддя та внутрішніх справ⁶; чи уряди держав—членів справді зацікавлені в успішності ініціативи Комісії; та, зрештою, позиція, яку виконує президент Ради.

Серед різних поглядів на роль Комісії варто згадати, зокрема, деталізованіші, які допомагають зрозуміти усю складність цієї інституції.

Деякі уявляють Комісію як *динамічну та освічену технократію*. Це була ідея Жана Моне заснувати «Вищий орган, рішення якого стануть обов'язковими для країн, що входять до його складу». На цій основі ґрунтується означення Комісії як інституції, що володіє глобальним баченням інтересів Європи та, отже, може втілювати в реальність загальну волю спільності⁷.

Поза сумнівом, ці елементи присутні в Паризькому договорі (1951, Європейська спільнота з вугілля та сталі — ЄСВС) та, меншою мірою, в Римському (1957, Європейська економічна спільнота). Але наступні розширення ЄС та розвиток її системи зменшили ступінь внутрішньої згуртованості Європейської Комісії⁸.

Існують і такі означення, які розглядають Комісію як інституцію з дедалі обмеженим полем діяльності та завданнями принципово виконавчими та адміністративними (як певний вид адміністративного секретаріату Ради). Вони акцентують увагу насамперед на ролі та функціях Європейської Ради, на президії Ради, на її резолюціях та висновках, які намагаються обмежити право ініціативи Комісії, вписуючи її у рамки політичної гілки Ради, на «комітології»⁹ як засобі контролю за виконавчою діяльністю Комісії та, зрештою, на нових процедурах ухвалення рішень, позначених явним міждержавним характером і прийнятих щодо зовнішньої політики та деяких аспектів правосуддя та внутрішніх справ¹⁰.