

Dabartinis Europos Komisijos narių (komisarų) skaičius – gerokai per didelis

Kęstutis Vanagas

VU TSPMI viešosios politikos analizės magistro programos studentas

Europos Komisijos (EK) narių (dar žinomų „komisarais“) skaičius pastaruosius dešimtmečius Europoje buvo diskusijų tema. Nuo pat Lisabonos sutarties (2009 m.) valstybės narės kvestionavo koks EK narių modelis gali būti priimtinausias.

Nors apie tai diskutuojama jau ilgai, politikos apžvalgininkai ir tyrėjai abejoja, kad komisarų skaičius artimiausiu metu sumažės. Visgi, vis tiek verta apžvelgti šio klausimo perspektyvas ir įvertinti – ar tikrai dabartinis komisarų skaičius nėra per didelis.

Nuo to laiko, kai buvo įsteigta EK, jos dydis su lyg naujomis valstybėmis narėmis augo. Šiuo metu ją sudaro 27 Komisijos nariai, atsakingi už atskirus politikos sektorius ir vadovaujantys administraciniais padaliniais, žinomiems generalinių direktoratų vardu.

Žiūrint istoriškai, EK ilgą laiką sudarė ne mažiau kaip po vieną ir ne daugiau kaip po du narius iš kiekvienos ES valstybės. Tačiau Lisabonos sutartyje buvo numatyta, kad Komisijos narių skaičius nuo 2014 m. atitiks du trečdalius valstybių narių skaičiaus, o kartu su sutartimi įvesta išimtis, pagal kurią Europos Vadovų Tarybai leidžiama nustatyti EK narių skaičių. Būtent 2009 m. Vadovų Taryba tuo ir pasinaudojo nuspręsdama, kad Komisiją ir toliau sudarys valstybių narių skaičiui lygus narių skaičius¹, išlaikant principą „viena valstybė narė – vienas komisaras“.

2003 m. buvo pasirašyta Amsterdamo sutartis, kuri referavo į tai, jog plėtra į rytus ženkliai padidins komisarų skaičių. Dėl to buvo nuspręsta kiekvienai valstybei narei suteikti tik po vieną portfeli. Visgi, 2004 – 2014 m. laikotarpiu EK vadovavęs pirmininkas Jose Manuel Barroso ne kartą teigė, jog palaiko idėją „viena valstybė narė – vienas komisaras“, bet nemato problemos ateityje turėti ir daugiau portfelių².

Vis dėlto, 2014 m. naujasis EK pirmininkas Jean-Claude Juncker buvo išskyręs, jog portfelių kiekis yra per didelis, kadangi nėra tiek atskirų politinių temų blokų, kiek yra valstybių narių, todėl didelė dalis komisarų „neturi ką veikti“³.

¹ 18-19 June 2009 (Doc.11225/2/09),

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/danube/documents/council_conclusions.pdf

² Renata Goldirova, Euobserver, <https://euobserver.com/eu-political/27265>, 2009

³ Georgi Gotev, Euroactiv, <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/juncker-not-enough-work-to-keep-28-commissioners-busy/>, 2019

Dėl šios priežasties J. Juncker atliko esminių Komisijos organizacinių pakeitimų, įvesdamas „projektų komandas“, siekiant ES politikos klausimus sudėti į keletą tematinių klasterių, tokiu būdu susisteminant EK portfelius.

Didėjantis narių skaičius neatsitiktinai pastaraisiais dešimtmečiais kėlė klausimų ar Komisijos narių skaičius yra tinkamas ir efektyvus sklandžiam institucijos darbui. Politikos ekspertai ir apžvalgininkai esamą Komisijos narių skaičius vertina labai nevienareikšmiškai.

Ar visgi verta išlaikyti esamą komisarų skaičių?

Vertinant siekiančių išlaikyti *status quo* EK kolegijos sudėtyje argumentus, visų pirma referuojama į valstybių narių lygybės principą, pagal kurį kiekviena valstybė turi būti lygiateisiška ir vienodai atstovaujama visais lygiais (kaip tai yra įgyvendinama kitose ES institucijose). Kaip teigiama ES sutartyje: „Sąjunga gerbia valstybių narių lygybę prieš Sutartis bei nacionalinį jų savitumą, neatsiejama nuo pagrindinių politinių bei konstitucinių jų struktūrų, įskaitant regioninę ir vietos savivaldą.“⁴

Visų antra, valstybės narės, kaip ES sutarties „dalininkės“, yra itin suinteresuotos, kad Komisijoje, turinčioje teisėkūros teisę, jas „atstovautų“ vienas iš jų piliečių. Be to, mažesnės valstybės narės ne kartą reišė susirūpinimą, kad mažesnė Komisija gali tinkamai neatsižvelgti į jų interesus. Kitaip tariant, mažos valstybės narės nenori „nutraukti tiesioginės virkštelės“ su Sąjungos vykdomąja valdžia⁵. Mažoms valstybėms gali būti itin svarbu turėti moralinę paramą EK, nepaisant to, jog komisarai atstovauja visos sąjungos interesus.

Visų trečia, „viena valstybė narė – vienas komisaras“ principas leidžia sukurti stiprų ryšį tarp atskirų valstybių narių. Tai tarsi „temperatūros pamatavimas“ prieš pasiūlant iniciatyvą ar priimant konkrečius sprendimus⁶.

Verta paminėto, jog, nors ir ne visai teisingai, viešoje erdvėje Komisijos nariai dažnai suvokiami kaip nacionalinių interesų gynėjai, o tai didina visuomenės paramą Europos vykdomajai valdžiai ir ES apskritai. Taip pat, gyventojų pasitikėjimas institucija gali padidėti, jei tarp savo narių valstybės turės savo pilietį.

⁴ Europos Sąjungos sutartis, Article 4, 2008, (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:LT:PDF>)

⁵ M. Szapiro, *The European Commission – A Practical Guide* (John Harper Publishing), 2013, 36.

⁶ M. Szapiro, *The European Commission – A Practical Guide* (John Harper Publishing), 2013, 38.

Galiausiai, dažnai komisarų skaičius kritikuojamas už tai, jog sudėtinga turėti tiek skirtingų portfelių, kurie tarpusavyje nepersidengtų. Štai valstybės narių politinėse santvarkose dažniausiai vyrauja tarp 13 ir 16 ministerijų, kurias galima prilyginti generaliniams direktoratom, o ES – turime gerokai daugiau (33). Vis dėlto, J. C. Juncker, matydamas šią problemą, įvedė klasterinį valdymą (portfelius suskirstė į „skėtines“ temas). Šią praktiką perėmė ir dabartinė Komisijos pirmininkė Ursula von der Layen, kas byloja apie pasiteisinusią kompromisinę priemonę.

Sumažinus komisarų skaičių efektyvumas nesumažės

Esminė kritika nukreiptą prieš principą „viena valstybė narė – vienas Komisijos narys“ yra susirūpinimas dėl augančios Komisijos narių skaičius ir jos efektyvumo. Tai buvo išsakyta dar iki 2004 m., o plėtra į rytus sukėlė dar daugiau klausimų. Komisijos, kurioje dirba daug narių, veikla gali nukentėti dėl didesnio koordinavimo poreikio ir galimo generalinių direktoratų neveiksmingumo.

Žvelgiant į esamus portfelius, iš ties sunku nustatyti, kad yra 27 skirtingos, aiškiai apibrėžtos sritys, kurias turi vykdyti Komisija. Komisijoje, kurią sudaro 27 ar daugiau (ateityje) komisarų, neišvengiamai diversifikuojami portfeliai, todėl ateityje bus vis sunkiau suderinti kiekvieno nario pareigas ir darbo funkcijas.

Nors tiesa, kad valstybių narių lygybė numatyta ES sutartyje yra vienas iš pagrindinių Sąjungos struktūros principas, sutartis savaime nereikalauja, kad visos Sąjungos institucijos būtų organizuojamos lygiaverčiu tarpvalstybiniu lygiu. Valstybės narės ir jų piliečiai yra atstovaujami Europos Taryboje, Parlamente ir Vadovų Taryboje.

Be to, Komisijos nariai privalo atstovauti Sąjungos interesams, todėl nėra būtinybės, kad visoms valstybėms narėms būtų atstovaujama Komisijos narių kolegijoje tarpvalstybiniu lygiu.

Į valstybių narių lygybę taip būtų galima atsižvelgti ir sumažintoje komisijoje, jei būtų numatyta rotacijos sistema, užtikrinanti vienodą Komisijos narių kadencijų skaičių kiekvienoje valstybėje narėje (pavyzdžiui kaip Europos Taryboje ar Europos Centriniam banke).

Galiausiai, Komisijos, kuri įsipareigojusi ginti tik Sąjungos interesus⁷, nariai atrenkami iš asmenų, kurių nepriklausomumas nekelia abejonių, atsižvelgiant į jų bendrą kompetenciją. Komisarai turi užtikrinti, kad bendrieji Sąjungos interesai visada būtų svarbesni už nacionalinius ir asmeninius interesus. Tai visos ES atstovai, kurie atstovauja politinę, socialinę ir ekonominę

⁷ Europos Sąjungos sutartis, Article 17, 2008.

Europos gerovę visose valstybėse narėse, todėl sprendimas kiekvienai šaliai turėti po savo atstovą gali būti laikomas pertekliniu.

Europos Komisijoje reikalinga kokybė, o ne kiekybė

Apžvelgus skirtingas vertinimo perspektyvas, matyti, jog siekiantys išlaikyti komisarų skaičių remiasi į lygybės principą bendrijoje ir jos struktūrose, nors pačioje sutartyje nėra nurodyta, jog kiekviena ES institucija turi būti atstovaujama tarpvalstybiniu lygmeniu.

Augant ES valstybių narių skaičiui šis klausimas kelia vis didesnes diskusijas, o apie tai byloja ir nuolatinis šio klausimo įtraukimas į ES sutartis. Iš to galima spręsti, kad didžioji dalis valstybių narių pastebi narių mažinimo naudą, tuo tarpu mažesniųjų šalių baimės, kad jos nebus deramai atstovaujamos iš esmės yra nepagrįstos, kadangi EK yra institucija, atstovaujanti visos bendrijos, o ne nacionalinius interesus.

Savo ruožtu politiniai klasteriai Komisijoje yra geras įrankis esamam darbui su efektyvinti, tačiau greičiausiai laikinas dėl per didelio portfelio diversifikavimo ir galimo persidengimo ateityje. Komisijos dydžio ir struktūros loginis pagrindas turėtų būti ne skaitinis (lygus valstybių narių dydžiui), o grįstas efektyvumu (tinkamo dydžio portfelio skaičiumi).

Lisabonos sutarties sudarytojų planai sumažinti Komisijos dydį buvo ambicingi. Sumažinta kolegija turėjo atspindėti reikalavimą turėti gerai veikiančią „vyriausybę“, turinčią pagrįsto masto ir atsakomybės portfelius. EK, būdama institucija, kuri atstovauja visų ES gyventojų interesus lygiaverčiai, turėtų orientotis į kokybę, o ne kiekybę.

Taip pat, reikalinga keisti visos Europos visuomenės požiūrį į EK kaip instituciją, edukuojant, jog pastaroji yra atsakinga už visiškai nepriklausomą įstatymų leidimą, o ne sprendimų, naudingų atskiroms valstybėms narėms kūrimą.

Kad mažesnė Komisija veiktų efektyviai ir našiai – reikalinga tinkamai sukurta rotacijos sistema. Ilgainiui pageidautina, kad valstybių vadovai vykdytų Lisabonos sutarties konstitucinį įsipareigojimą ir sumažintų kolegijos dydį. Nors susitarti dėl skaičiaus bus nesunku, greičiausiai kils diskusijų dėl veiksmų, lemiančių vietų rotaciją tarp valstybių narių. Visgi, Lisabonos sutartyje nustatyti skaičiaus reikalavimai, o ir iš esamų rotacijos sistemų ES galima pasimokyti.

Galiausiai, daugiau dėmesio reikėtų skirti atskirų komisarų ir jų portfelio su efektyvumui, generalinių direktoratų atsakomybei ir sprendimų priėmimo galioms bei Komisijos vaidmeniui apskritai priimant svarbiausius sprendimus.

Lietuvai patarimas žvelgti kiek plačiau nei žuvininkystė

Lietuvai rekomenduojama laikytis naratyvo, kad komisarų skaičiaus mažinimas nebūtų žalingas nei Lietuvos užsienio, nei vidaus politikų įgyvendinimui. Lietuva, kaip ir visos kitos valstybės narės, pirmiausiai turėtų rasti būdus kaip suderinti ES ir nacionalinius interesus, kad vietinėms problemoms spręsti nebūtų šališkai įtraukiama EK akcentuojant į tai, kad pastaroji nėra ir nebus Lietuvos ar kitos valstybės narės interesus atstovaujančioji struktūra.

Be to, verta akcentuoti, jog EK nėra uždara organizacija, nebendradarbiaujanti su valstybėmis narėmis. Įstatymų leidyba vyksta konsultuojantis su valstybių narių ministerijomis ir kitomis politiką įgyvendinančiomis institucijomis, todėl individualaus komisaro, atsakingo už žuvininkystę (Lietuvos atveju), turėjimas nesukuria prielaidų kodėl tai yra naudinga ir reikalinga.

Tekstas parengtas Jean Monnet Chair profesoriaus Ramūno Vilpišausko dėstomo kurso - ES Viešoji politika – metu.