

Natalia Kohtamäki

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Realizacja interesu narodowego w strukturach Unii Europejskiej na przykładzie autonomicznych agencji regulacyjnych¹**Interes narodowy jako podstawowy czynnik motywacyjny państw**

Państwa na arenie międzynarodowej realizują podobnie jak i inni uczestnicy stosunków międzynarodowych swoje interesy, które mogą być interpretowane jako element spajający konkretne zbiorowości i mobilizujący je do określonych działań. Interesy stanowią jeden z najważniejszych czynników motywacyjnych, determinując nie tylko cele państw, ale też metody i instrumenty służące urzeczywistnieniu tych celów. Pojęcie interesu zestawia się w literaturze także z takimi terminami, jak potrzeby, priorytety i preferencje. W tym kontekście interes odzwierciedla dążenia różnych podmiotów do realizacji ich priorytetów, preferencji czy zaspokojenia jak największej liczby potrzeb (Bieleń 2010: 73 i n.).

Pojęcie interesu narodowego jest nieprecyzyjne i może być definiowane na wiele sposobów. W ramach tradycji socjologiczno-historycznej interes narodowy jest identyfikowany z konkretną grupą etniczną o określonej tożsamości, języku, kulturze i tradycji. Przynależność do tak rozumianej wspólnoty narodowej ma charakter wrodzony i niezbywalny. Natomiast w ramach tradycji prawno-politologicznej interes narodowy odnosi się do wspólnoty państwowej, rozumianej jako zbiór współobywateli, do którego przynależać można na podstawie własnego wyboru (Bieleń 2010: 74 i n.). Ze względu na prawno-politologiczny charakter poniższych rozważań przedmiotem dalszej analizy będzie interes narodowy utożsamiany z interesem państwa. W takim rozumieniu interes narodowy jest czynnikiem determinującym cele i strategię działania państw w ramach prowadzonej przez nie polityki zagranicznej (Łoś-Nowak 2008: 80-88). Przy czym warto zauważyć, że nawet w państwach demokratycznych wpływ obywateli na definiowanie interesu narodowego i kształtowanie będących jego pochodną celów polityki zagranicznej jest niewielki. Interes narodowy jest określany przez aktualnych decydentów wybranych w demokratycznych wyborach i reprezentujących naród. Hasło realizacji interesu narodowego nierzadko służy jako argument w wewnętrznej walce politycznej lub w starciach w procesie

¹ Tekst powstał w ramach projektu badawczego sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/D/HS5/01277.

wypracowania rozwiązań wspólnych w ramach instytucji międzynarodowych. Stąd warto podchodzić z pewną ostrożnością do tego, co w danej sytuacji politycznej i w konkretnym przypadku kryje się pod szyldem interesu narodowego.

Interesy są odzwierciedleniem potrzeb i preferencji danego podmiotu i stają się podstawą dla sformułowania konkretnych celów w polityce zagranicznej. We współczesnym świecie, w którym żaden podmiot nie jest w stanie funkcjonować autarkicznie, interes narodowy jest nie tylko pochodną własnych możliwości warunkowanych materialnie, ale i czynników zewnętrznych, związanych z sytuacją międzynarodową i interesami innych uczestników stosunków międzynarodowych. Stąd artykulacja i agregacja interesu narodowego w dynamicznie zmieniającym się środowisku międzynarodowym należą do najważniejszych problemów w naukach politycznych (Sadłocha 2015: 15). Stają się także coraz częściej przedmiotem analizy prawników w kontekście ewolucji norm prawnych, będącej wynikiem ścierania się zróżnicowanych potrzeb i preferencji poszczególnych państw.

W tym kontekście szczególne znaczenie ma termin racja stanu (fr. *raison d'état*, łac. *ratio status*), niejednokrotnie synonimicznie zestawiany z pojęciem interesu narodowego (Sadłocha 2015: 38). Racja stanu, podobnie jak i interes narodowy, stanowi najważniejsze kryterium optymalizacji decyzji i działań państwa w stosunkach międzynarodowych (Rzegocki 2008). Jest podstawową kategorią motywacyjną w kształtowaniu jego strategii w polityce zagranicznej. Tym samym pozwala także na ocenę skuteczności tej polityki pod kątem realizacji dobra najwyższego rozumianego jako nadrzędne interesy państwa w stosunku do innych interesów politycznych czy norm moralnych i prawnych (Bieleń 2010: 87). Jak pisze Kazimierz Łastawski, łączy się ona z podstawowym celem funkcjonowania państwa, czyli władztwem nad określonym terytorium i zabezpieczeniem priorytetowych interesów narodu. Racja stanu może być w tym kontekście rozumiana jako wzgląd na dobro wspólne, dobro państwa, prymat interesu zbiorowego czy wreszcie żywotny interes państwa. Prymat interesu państwowego może zatem oznaczać konflikt z racjami moralnymi. Do osiągnięcia ważnych celów politycznych mogą niejednokrotnie być wykorzystane środki moralnie wątpliwe czy nawet niebezpieczne (Łastawski 2009: 15. Por. Kałużna, Rosicki 2013: 15 i n.). Do takiego rozumienia racji stanu i interesu narodowego nawiązuje tradycja realistyczna w refleksji intelektualnej na temat rzeczywistości międzynarodowej.

Interes narodowy vs. harmonia interesów

Interes narodowy według tradycji realistycznej jest definiowany w kategoriach potęgi (Morgenthau 2010: 21; por. Kabat-Rudnicka 2013: 10), co oznacza, że jej powiększanie i gromadzenie stanowi priorytetową przesłankę działań państwowych. Państwa dążą przede wszystkim do przetrwania, maksymalizacji swojego potencjału i zwiększania bezpieczeństwa. W odniesieniu do tych podstawowych funkcji nie różnią się między sobą. Różnią się jednak możliwościami, jakimi dysponują, a te są bezpośrednią pochodną potęgi rozumianej przede wszystkim w kontekście

zasobów ekonomicznych i wojskowych danego państwa. Tradycja realistyczna akcentuje konflikt interesów w środowisku międzynarodowym, wynikający z nieustającej rywalizacji państw w dążeniu do maksymalizacji swoich potencjałów. W tych staraniach państwa nie kierują się abstrakcyjnymi regułami moralnymi, ideałami, utopijnym dobrem wspólnym, a jedynie egoistycznie pojmowanym interesem narodowym (Sadłocha 2015: 57).

Jeden z nurtów realizmu – realizm strukturalny – podkreśla w tym kontekście, że owa rywalizacja, ścieranie się różnych interesów narodowych wynika z cech samego systemu międzynarodowego. Brak w nim zwierzchniej władzy, co powoduje nieustającą nieufność między uczestnikami stosunków międzynarodowych, którzy nie mogą być pewni zamiarów konkurentów. W ciągłym poczuciu zagrożenia mogą liczyć jedynie na własne siły (Wojciuk 2010: 30 i n.). Stąd im wyższe miejsce w systemie międzynarodowym, tym większe poczucie bezpieczeństwa i stabilności. Im większa potęga, tym więcej możliwości realizacji swoich interesów i wpływania na innych. Struktura systemu międzynarodowego determinuje wszelkie procesy i działania w środowisku międzynarodowym, a na jej kształt mają wpływ tylko główni aktorzy. To podział potęgi w systemie międzynarodowym określa, które państwo odgrywa rolę wiodącą i czyje interesy zostaną zaspokojone w ramach jego funkcjonowania (Kaczmarek 2015: 15).

Państwa identyfikują szeroko rozumiany interes narodowy najczęściej z interesami materialnymi, czyli zapewnieniem wzrostu gospodarczego, stabilnego rozwoju, bezpieczeństwa, czy wysokiej pozycji w systemie międzynarodowym. W tym sensie tradycja realistyczna nie różni się od tradycji liberalnej. Obie różnią się jednak znacznie w pojmowaniu sposobów osiągania wyżej wymienionych celów. Tradycja liberalna akcentuje wspólną korzyść i dążenie do rozwiązań słusznym i sprawiedliwym dla wszystkich uczestników stosunków międzynarodowych (Bieleń 2010: 75). Mówi się w tym kontekście o potrzebie harmonizowania interesów i zysku absolutnym dla idealistycznie pojmowanej „wspólnoty międzynarodowej” czy „społeczności międzynarodowej”. Neorealiści myślą natomiast jedynie o korzyściach względnych osiągniętych w ramach współpracy międzynarodowej, czyli egoistycznym zysku zestawianym z zyskami innych uczestników w ciągłym dążeniu do maksymalizacji potęgi i bezpieczeństwa (Lamy 2008: 255).

Rozważania realistyczne o polityce międzynarodowej były szczególnie popularne w okresie zimnowojennym ze względu na swoją prostotę w definiowaniu motywacji państw i dopasowaniu takiej konfliktowej, rywalizacyjnej wizji do warunków konfrontacji dwublokowej. Współczesne stosunki międzynarodowe uległy daleko idącym zmianom, które identyfikuje się z procesami globalizacji i związanym z nimi rozszerzeniem przestrzennym, podmiotowym i przedmiotowym interakcji w środowisku międzynarodowym. Wzajemne relacje uczestników stosunków międzynarodowych obejmują nie tylko obszar całego globu, ale dotyczą także aktywności coraz większej liczby różnych podmiotów we wszystkich dziedzinach życia społecznego (Kukułka 2003; 19–30). Procesy globalizacyjne wiążą się z ogromnym przyspieszeniem w komunikowaniu między uczestnikami stosunków międzynarodowych.

Zniesieniu ulegają różnego rodzaju bariery natury prawnej i administracyjnej, utrudniające wcześniej przepływ osób, towarów, usług, czy kapitału. Rosną obopólne zależności wielu podmiotów tworzące „spiętrzone pętle sprzężeń zwrotnych”, czyli skomplikowane sieci obejmujące relacje państw, korporacji transnarodowych, organizacji międzynarodowych czy podmiotów prywatnych (Dembiński 2001: 20). Nasileniu ulegają złożone procesy integracyjne. W tym kontekście myśl neoliberalna zajmuje się skutkami relacji o charakterze transnarodowym dla autonomii państw zarówno w kontekście zysków przede wszystkim ekonomicznych, jak i kosztów politycznych, wiążących się głównie z ich desuwerenizacją.

Idea harmonii interesów była propagowana już przez liberalizm utopijny w okresie międzywojennym. Zakładała możliwość sformułowania powszechnej wspólnoty interesów, w ramach której łatwiej i szybciej osiągnąć wymierne korzyści. Klasyccy realisci z Edwardem H. Carrem na czele krytykowali takie podejście argumentując, że nie ma powszechnej wspólnoty czy harmonii interesów – to państwa dominujące narzucają pozostałym swoje cele i priorytety, ukrywając je pod szyldem interesów międzynarodowych. Wiara w interesy wspólne dla wszystkich jest zdaniem Carra utopią i stanowi rodzaj myślenia życzeniowego (Sadłocha 2015: 59). Dominującymi są te państwa, które dysponują największą potęgą, przy czym w klasycznym ujęciu realistycznym chodzi przede wszystkim o składniki materialne potęgi, takie jak potencjał wojskowy i ekonomiczny. Decydenci polityczni według realistów powinni prowadzić racjonalną politykę zagraniczną podyktowaną interesem narodowym i racją stanu. W związku z powyższym należy w stosunkach międzynarodowych zachować daleko idącą ostrożność, bo każdy gracz, nawet w ramach głęboko zintegrowanych organizacji międzynarodowych, takich jak np. Unia Europejska realizuje przede wszystkim własne egoistyczne cele. Realisci zwracają uwagę na fakt, że często za abstrakcyjnym dobrem wspólnoty kryją się partykularne cele najsilniejszych (Morgenthau 2010: 66).

Współcześni badacze modyfikujący założenia klasycznego liberalizmu utopijnego, tacy jak Andrew Moravcsik, zakładają, że stosunki międzynarodowe kształtowane są na fundamencie preferencji państwowych, czyli konkretnych celów społecznych, leżących u podstaw strategii podejmowanych przez decydentów politycznych. Zachowanie państw jest determinowane przez ewolucję ich preferencji, ale także przez preferencje innych aktorów w systemie międzynarodowym. Nurt neoliberalny widzi państwa jako podmioty współzależne, których interesy są ograniczone przez interesy innych. W związku z powyższym, decydenci powinni analizować możliwości realizacji preferencji reprezentowanych przez siebie państw w sposób systemowy, to znaczy w kontekście preferencji pozostałych aktorów. W takim rozumieniu realizacja interesów poszczególnych graczy jest ograniczona przez interakcje międzypaństwowe (Tenerowicz 2015: 31). Jest to szczególnie wyraźne w ramach zinstytucjonalizowanych form współpracy, takich jak organizacje międzynarodowe, które są platformą wypracowywania kompromisów w celu realizacji często sprzecznych preferencji państw uczestniczących.

Instytucjonalizację relacji międzypaństwowych można rozumieć jako proces budowania „trwałych i celowo współdziałających zespołów oddziaływań międzynarodowych, stanowiących nowe węzły komunikowania oraz ramy zbiorowego rozpatrywania i rozwiązywania problemów będących wspólnym przedmiotem zainteresowania” (Kukułka 2000: 205). Dobrym przykładem są struktury Unii Europejskiej, które stanowią takie właśnie zinstytucjonalizowane forum wywierania wpływu na poszczególne państwa członkowskie oraz układania i dostosowywania ich preferencji. Tak daleko zintegrowane formy współpracy przyspieszają proces internalizacji, czyli bezpośredniego włączania, przyswajania w systemach państw członkowskich rozwiązań z zewnątrz, ustalonych na poziomie ponadnarodowym.

Interesy indywidualne trzeba zatem we współczesnym świecie widzieć w zestawieniu z interesami i preferencjami innych uczestników, a także w kontekście ogólnego stanu stosunków międzynarodowych. Obok interesów żywotnych każdego państwa, takich jak bezpieczeństwo, pozycja w systemie międzynarodowym, rozwój czy dobrobyt znaczenie mają w myśl tradycji liberalnej interesy o charakterze koegzystencjalnym i funkcjonalnym (*Współczesne stosunki międzynarodowe* 2008: 83). Jest to widoczne w ramach struktur ponadnarodowych, takich jak Unia Europejska, w których promowane są hasła interesów wspólnych, postrzegania poszczególnych uczestników współpracy jak jednego organizmu, dzielącego jednakowe cele i priorytety.

W myśl idealistycznie pojmowanego dobra Unii jako całości w wielu szczegółowych obszarach rynku organizacja ingeruje w suwerenne kompetencje państw członkowskich. Procesy decyzyjne zachodzą w systemach wielopoziomowych, w których nierzadko dochodzi do rozmycia legitymacji demokratycznej w odniesieniu do poszczególnych instytucji wyposażonych w uprawnienia ingerujące nawet w prawa i obowiązki podmiotów prywatnych. Do takich gremiów zaliczają się m.in. agencje regulacyjne UE, które są częścią tzw. administracji europejskiej, zgodnie z art. 298 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W literaturze politologicznej zalicza się takie organy administracyjne, funkcjonujące w ramach organizacji międzynarodowych do tzw. systemów negocjacyjnych lub modeli zarządzania wielopasmowego (Grande 2000: 17; Szczerski 2005). Prawnicy piszą natomiast o europejskim związku administracyjnym czy administracji sieciowej (Weiss 2010; Supernat 2007: 207). Interesy poszczególnych aktorów są harmonizowane w takich systemach, co w praktyce oznacza, że w żmudnym procesie debat konferencyjnych i wielokrotnych konsultacji poszukiwane są rozwiązania kompromisowe, na których wypracowanie wpływ mają przede wszystkim najsilniejsi gracze. Systemy negocjacyjne są krytykowane ze względu na ich niewielką przejrzystość i brak faktycznej demokratycznej kontroli nad procesem decyzyjnym przebiegającym w „zaczysu gabinetów” (Nassmacher 2013: 23).

Tożsamość i interesy

Trzecim dominującym nurtem teoretycznym we współczesnej analizie stosunków międzynarodowych, obok realizmu i liberalizmu jest konstruktywizm. Nurt ten

trafniej niż dwa poprzednie definiuje relacje państw i oddziaływanie poszczególnych interesów w organizacjach międzynarodowych, takich jak Unia Europejska. Wedle założeń konstruktywistycznych państwa budują swoje tożsamości w interakcjach z innymi uczestnikami, w tym także organizacjami międzynarodowymi. Tożsamości poszczególnych podmiotów wynikają ze zrutynizowanych praktyk, norm, zasad i instytucji, w ramach których są one aktywne. Konstruktywiści, tacy jak Alexander Wendt, zauważają w tym kontekście zjawisko tzw. znaczeń intersubiektywnych, czyli pewnych utartych interpretacji podzielanych przez wiele podmiotów. Dotyczą one właśnie najczęściej konstruowanego przez rozum ludzki świata instytucjonalnego i normatywnego: państwa tworzą strukturę ze zbiorowych znaczeń, a struktura kształtuje działania podmiotów. Zmiany w środowisku międzynarodowym wynikają właśnie z ewolucji wspomnianych znaczeń intersubiektywnych, czyli wprowadzania nowych norm i instytucji, czy też reinterpretacji dotychczasowych (Curanović 2015: 109 i n.).

Struktury Unii Europejskiej są właśnie takim „konstruktem społecznym” powstającym w wyniku oddziaływania intersubiektywnych norm i wyrastających z nich instytucji i praktyk. W ramach tej struktury można obserwować trwałą relację, która ma charakter konstytuujący, spajający państwa członkowskie i instytucje UE. Struktura organizacyjna UE stale oddziałuje na państwa, wpływając na proces definiowania interesu narodowego.

Konkretny podmiot w stosunkach międzynarodowych można postrzegać przez pryzmat ciągłości jego tożsamości indywidualnej, ale i wielości tożsamości równoległych, nakładających się. Jest to szczególnie wyraźne w przypadku tożsamości zbiorowych, wśród których wyróżnia tożsamości etniczne, regionalne czy kulturowo-cywilizacyjne. Do tych ostatnich należy tożsamość europejska, która podobnie jak pozostałe tożsamości zbiorowe budowane w ramach określonej wspólnoty charakteryzuje się zespołem wspólnych wartości, norm, poglądów, potrzeb czy interesów, odróżniającym określoną grupę społeczną od innych. Ponieważ tak jak inne tożsamości ponadnarodowe tożsamość europejska stanowi kompilację wielu tożsamości kolektywnych, to trudno jest w jej ramach wypracować spójny katalog reguł, preferencji czy interesów. Takie odgórne próby podejmowano w strukturach Unii Europejskiej, stąd można ją uznać za rodzaj tożsamości legitymizującej – wprowadzanej i popieranej przez administrację unijną. Wielokulturowa tożsamość europejska ma być fundamentem aktywności państw w organach i instytucjach unijnych, takich, jak agencje regulacyjne. Podejmowane w ich ramach decyzje mają mieć na względzie interes organizacji jako całości (Kohtamäki 2015: 152 i n.).

Tę konstatację można odnieść do koncepcji konstruktywistycznych, które zakładają, że państwa same siebie lokują w określonych ugrupowaniach integracyjnych, z którymi się identyfikują czy utożsamiają ze względu na interesy polityczne, ekonomiczne i inne. W ten sposób powstają trwałe afiliacje kształtujące złożone układy odniesień. Z nich wynikają określone interesy uczestników, które są odbiciem konkretnej roli w systemie międzynarodowym i konsekwencją nabycia tożsamości w ramach wspomnianych instytucjonalnych układów odniesień (Bieleń 2015: 156).

Autonomiczne agencje regulacyjne

Jednym z ciekawszych kierunków rozwoju instytucjonalnego Unii Europejskiej jest w ostatnich latach proces tzw. agencyfikacji europejskiej przestrzeni administracyjnej (ang. *agencification*). Jeszcze w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku mało kto interesował się instytucjami europejskimi określanymi mianem agencji regulacyjnych. W ciągu ostatnich dwudziestu lat doszło jednak do systematycznego i szybkiego wzrostu liczby gremiów tego typu. Obecnie istnieje ponad 30 agencji regulacyjnych UE, które działają w takich wrażliwych obszarach rynku wewnętrznego jak medycyna, ochrona środowiska, transport kolejowy, lotniczy i morski, nadzór finansowy czy rejestracja substancji chemicznych. Specjaliści zajmujący się problematyką związaną z rozwojem instytucjonalnym UE, tacy jak Berthold Rittberger czy Arndt Wonka, widzą to zjawisko w szerszej perspektywie zmian w podejściu do instytucji regulacyjnych, które zachodzą w uprzemysłowionych państwach bogatej Północy, nazywając je nawet „kapitalizmem regulacyjnym” (Rittberger, Wonka 2012: 3). Wynika ono wprost ze wspomnianej wyżej neoliberalnej wizji rzeczywistości międzynarodowej. Przestrzeń regulacyjna powinna być wedle takich neoliberalnych założeń zdominowana przez niezależne, autonomiczne instytucje, które działają w sposób efektywny i profesjonalny w oderwaniu od wpływów politycznych. Brana jest pod uwagę przede wszystkim ich funkcjonalność, czyli skuteczność w usprawnianiu procesów regulacyjnych zarówno w wymiarze narodowym, jak i ponadnarodowym, to jest w strukturach zintegrowanych, takich jak Unia Europejska. Liberalni instytucjonaliści, jak wspomniany wyżej Andrew Moravcsik, postrzegają instytucje europejskie, w tym agencje regulacyjne, jako użyteczny instrument implementacji polityk unijnych, a także monitorowania realizacji postanowień zapadających na szczeblu ponadnarodowym. Eksperckie ponadpartyjne gremia mają wzmacniać wiarygodność porozumień międzyrządowych i stanowić istotne ogniwo w transnarodowym systemie mechanizmów współpracy (Moravcsik 1998).

Pozycja agencji w unijnym systemie instytucjonalnym

Właśnie pod hasłem poprawiania procesów regulacji wyspecjalizowanych obszarów rynku wewnętrznego zaczęto powoływać do życia agencje regulacyjne Unii Europejskiej, nazywane też często zdecentralizowanymi. Są one z założenia gremiami eksperckimi i mają stanowić rodzaj specjalistycznego zaplecza administracyjnego dla organów UE, w tym przede wszystkim dla Komisji. Taki cel ich istnienia sformułowano wyraźnie w dokumencie, który miał przełomowe znaczenie dla procesu „agencyfikacji” europejskiej przestrzeni administracyjnej, czyli w Białej Księdze o Europejskim Rządzeniu z 25 lipca 2001 roku (*European Governance...: 24*).

Z jednej strony agencje regulacyjne UE, zgodnie z postulatami wyrażonymi w Księdze, miały początkowo charakter głównie doradczy i informacyjny i były aktywne w mniej istotnych obszarach rynku wewnętrznego. Wiązało się to przede wszystkim z oporem ze strony sieci narodowych agencji regulacyjnych i odpowiednich urzędów w państwach członkowskich, które nie chciały rezygnować z części

swoich uprawnień na rzecz instytucji ponadnarodowych, np. w kwestiach gospodarczych. Z drugiej strony także Komisja w początkowym okresie tworzenia agencji niechętnie dzieliła się swoimi uprawnieniami i godziła się na powoływanie ich do życia jedynie wtedy, gdy powiększało to jej obszar wpływów. Niektórzy autorzy, jak np. Daniel R. Kelemen, uważają nawet, że była to przemyślana strategia Komisji Europejskiej skierowana na kreowanie własnego rozbudowanego aparatu biurowego wzmacniającego jej rolę w stosunku do Rady i Parlamentu. W związku z tym skuteczność i celowość konkretnych agencji odgrywała drugorzędną rolę w procesie ich powstawania. Najczęściej stanowiły ważny instrument przetargowy w wewnętrznych unijnych rozgrywkach politycznych (Kelemen 2002: 94 i n.). Przy czym chodzi nie tylko o rywalizację między organami UE. Znaczenie ma też rywalizacja między państwami, którym zależy na umieszczeniu siedzib tych instytucji, co wiąże się niewątpliwie z prestiżem i wpływami w europejskiej strukturze administracyjnej².

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na pewien paradoks. Początkowo tworzenie agencji regulacyjnych postrzegano w ramach procesów szeroko pojętej decentralizacji, stąd gremia te nazywane są, jak wspomniano wyżej zdecentralizowanymi. Oznaczało to, że miały być wyposażane w zadania szczegółowe w obszarach wymagających eksperckiego przygotowania, z którymi ze względu na złożoność regulowanej materii Komisja nie była w stanie się uporać. Czyli zamiast centralizacji takich uprawnień w Komisji dochodziło do ich rozdzielania między wiele instytucji z siedzibami w różnych państwach członkowskich. W ostatnich latach okazało się jednak, że postulowana decentralizacja przekształciła się w faktyczną centralizację szeregu kompetencji szczegółowych na szczeblu unijnym, które nigdy wcześniej nie leżały w gestii żadnego z organów UE. Agencje otrzymują zupełnie nowe, nieistniejące wcześniej uprawnienia bądź też przejmują zadania należące wcześniej do urzędów krajowych. Proces ten jest szczególnie problematyczny, ponieważ agencje regulacyjne najnowszej generacji, do których należą m.in. europejskie urzędy nadzoru finansowego (EBA, ESMA i EIOPA), mogą wydawać decyzje wiążące nie tylko dla urzędów państw członkowskich, ale i dla podmiotów prywatnych (Kohtamäki 2012: 186 i n.). Ponadto agencjom powstałym we wcześniejszych fazach rozwoju, które miały przede wszystkim koncentrować się na zdobywaniu informacji, takim jak np. Europejska Agencja Kontroli Rybołówstwa (EFCA), zaczęto rozszerzać dotychczasowe katalogi zadań (Egeberg, Trondal 2011: 871).

System agencji regulacyjnych jest mało przejrzysty, co wynika z faktu funkcjonowania tych gremiów w różnych obszarach, braku spójności w odniesieniu do struktur organizacyjnych czy odmiennych podstaw prawnych, na które organy unijne powołują się, tworząc konkretne instytucje. Wielokrotnie powtarzające się postulaty na temat konieczności uporządkowania sytuacji prawnej agencji regulacyjnych znalazły swój wyraz w działaniach zainicjowanych przez Komisję Europejską w ostatnich latach. W 2008 roku Komisja opublikowała komunikat zatytułowany „Przyszłość agencji europejskich”, w którym zauważono rolę tych gremiów we

² Na temat żenujących sporów o siedziby konkretnych agencji zob. O. Grimm, *Zügelt die EU-Agenturen bevor es zu spät ist*, „Die Presse” z 29.03.2012.

wspieraniu unijnego procesu decyzyjnego³. Komisja wyraziła też wolę opracowania „wspólnego podejścia” razem z Parlamentem i Radą w odniesieniu do agencji regulacyjnych, które są powoływane na podstawie sektorowych rozporządzeń „założycielskich”, czyli aktów prawa wtórnego. Kwestie z nimi związane nie są zatem bezpośrednio uregulowane w prawie traktatowym. Komisja zaznaczyła w tym kontekście potrzebę „normalizacji” ram prawnych funkcjonowania agencji, tak aby zapewnić im jednolitą pozycję w strukturach europejskich, przy jednoczesnym respektowaniu ich różnorodności wynikającej z aktywności w wielu wyspecjalizowanych sektorach rynku wewnętrznego.

Agencje regulacyjne są podmiotami z osobowością prawną, którym w rozporządzeniach założycielskich zostaje zagwarantowana szeroka autonomia. Dysponują też niezależnym budżetem, który pochodzi najczęściej z budżetu UE, a w niektórych przypadkach dodatkowo także z bezpośrednich wpłat. Zatrudniają wykwalifikowanych pracowników z różnych krajów członkowskich, przy czym ich liczba waha się w poszczególnych agencjach od ok. 50 (np. Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin, CPVO) do nawet 600 (Urząd ds. Harmonizacji Rynku Wewnętrznego, OHIM⁴)⁵.

Kwestie finansowania i liczebności personelu poszczególnych agencji od lat są przedmiotem krytyki. Wynika to z braku jednolitych procedur kontrolnych w stosunku do agencji, a także nieprzejrzystych regulacji dotyczących ich funkcjonowania, zwłaszcza w kontekście odpowiedzialności za podejmowane decyzje, co w przypadku sukcesywnego powiększania katalogów ich zadań budzi liczne zastrzeżenia nie tylko prawników. Wątpliwości te wydają się zasadne, gdy weźmie się pod uwagę znaczny rozrost agencyjnych struktur biurokratycznych w ostatnich latach. W latach 2000–2013 liczba pracowników zatrudnionych we wszystkich agencjach regulacyjnych wzrosła z ok. 1500 do ponad 6000, a wydatki z budżetu unijnego na rzecz agencji regulacyjnych z 95 mln euro do 775 mln euro (Dehousse 206: 69).

Aby uporządkować kwestie organizacyjne, kompetencyjne i nadzorcze związane z powstawaniem i funkcjonowaniem agencji Parlament i Rada odpowiedziały na postulaty Komisji wyrażone w komunikacie z 2008 roku. Powołano międzyinstytucjonalną grupę roboczą, która opracowała opublikowane w czerwcu 2012 roku wspólne oświadczenie Komisji, Parlamentu i Rady w sprawie zdecentralizowanych agencji. Podkreślono w nim funkcję agencji jako niezależnych, także od organów UE, podmiotów prawa, które odgrywają istotną rolę w procesie wdrażania polityk europejskich. Załącznikiem do oświadczenia jest „wspólne podejście”⁶. Oba dokumenty nie są prawnie wiążące. We „wspólnym podejściu” Komisja, Parlament i Rada sformułowały postulaty dotyczące celowości ustanawiania agencji, przejrzystości

³ COM(2008) 135 wersja ostateczna, 11.03.2008.

⁴ Od marca 2016 r. agencja ta funkcjonuje pod zmienioną nazwą: Urząd Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej (EUIPO).

⁵ COM(2008) 135 wersja ostateczna, 11.03.2008.

⁶ Oświadczenie wraz z załącznikiem dostępne na stronie internetowej: http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_pl.pdf. Dostęp 12 grudnia 2015.

struktury instytucjonalnej czy spraw nadzorczych związanych z kontrolą nad tymi gremiami. Uzupełnieniem „wspólnego podejścia” jest plan szczegółowy określający katalog zadań, które powinny być spełnione, aby zrealizować postulaty trzech organów. Plan ten nazwano „mapą drogową”. Jej realizacja została do tej pory dwukrotnie oceniona, w 2013 i 2015 roku (Kohtamäki 2016: 337 i n.)⁷.

Interesy narodowe w organach agencji regulacyjnych

Agencje regulacyjne mają podobną strukturę organizacyjną. Główne organy to zarząd i dyrektor wykonawczy. Mimo wielu podobieństw w składach zarządów i określeniu ich zadań w aktach założycielskich. Ujednoczenie tych przepisów było jednym z podstawowych założeń „wspólnego podejścia”. W ostatniej ewaluacji realizacji tego programu w kwietniu 2015 roku Komisja wyraziła ubolewanie z powodu braku woli politycznej odnośnie realizacji tego celu⁸. Takie stanowisko państw członkowskich nie dziwi, dlatego że to właśnie w ramach zarządów mają one możliwość realizacji swoich interesów (Kohtam 2015: 79 i n.).

Zarządy stanowią główne gremia decyzyjne w ramach agencji, zapewniając realizację zadań określonych w rozporządzeniu założycielskim. Najczęściej prawo głosu przysługuje w nich reprezentantom państw członkowskich. Są nimi najwyżsi urzędnicy narodowi z organów zajmujących się kwestiami z obszaru kompetencyjnego agencji. Zdarza się, że nie są oni przygotowani do pracy w agencji i nie do końca rozumieją jej specyfikę. Udział w posiedzeniach zarządu, które najczęściej odbywają się kilka razy w roku, traktują jako dodatkowy obowiązek do zadań w narodowych agencjach regulacyjnych i ministerstwach (Busuioc 2012: 726 i 730)⁹. W skład zarządów wchodzi także z reguły przedstawiciele Komisji (nie zawsze z prawem głosu), a także dodatkowo reprezentanci Parlamentu, grup interesariuszy z poszczególnych sektorów rynku czy przedstawiciele innych instytucji, w tym także siostrzanych agencji, jak w przypadku europejskich urzędów nadzoru finansowego (bez prawa głosu)¹⁰.

Zarządy stanowią platformę koordynacyjną między urzędami krajowymi. Wynika to z faktu postrzegania agencji jako głównych inicjatorów tworzenia sieci współpracy międzyinstytucjonalnej w wymiarze ponadnarodowym. Agencje regulacyjne uznaje się za ośrodki kierujące współpracą w danym obszarze między

⁷ Więcej http://europa.eu/about-eu/agencies/overhaul/index_pl.htm. Dostęp 12 grudnia 2015.

⁸ Zob. *Sprawozdanie z postępów w zakresie wdrażania wspólnego podejścia do zdecentralizowanych agencji UE*, 24.04.2015, s. 7. Dokument dostępny na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=COM:2015:179:FIN&from=EN>. Dostęp 12 grudnia 2015.

⁹ Wielu z nich w ogóle nie zabiera głosu na posiedzeniach zarządu. Wynika to z braku przygotowania merytorycznego, a nawet ze słabych umiejętności językowych. Zob. badania przeprowadzone wśród członków zarządów z pięciu agencji regulacyjnych UE.

¹⁰ W przypadku agencji nadzorczych EBA, ESMA i EIOPA rolę odpowiadającą „klasycznemu” zarządowi agencyjnemu spełnia Rada Organów Nadzoru.

odpowiednimi instytucjami w państwach członkowskich. Zarządy wykonują liczne zadania nadzorcze nad pracami agencji. W związku z tym przyjmuje się, że pełnią one ważną funkcję legitymizującą działania agencji. Rozwijana jest w tym kontekście koncepcja tzw. legitymizacji wertykalnej (Buess 2015: 98). Analizie poddawane są relacje między agencjami regulacyjnymi a administracyjnymi organami narodowymi przez pryzmat działalności krajowych urzędników w agencyjnych zarządach.

Zarządy są skutecznym pasem transmisyjnym, jeśli chodzi o możliwość przekazywania narodowych preferencji w poszczególnych kwestiach na szczebel unijny. Przyjmuje się nawet, że taka, a nie inna struktura instytucjonalna większości agencji – z wyraźnym zaznaczeniem roli zarządu – wynikała właśnie z chęci zachowania przez państwa członkowskie istotnego wpływu na ich aktywność. Jednocześnie jednak pojawiają się zarzuty upolityczniania w ten sposób charakteru działalności agencji (Groenleer, Kaeding, Versluis 2010: 1227). Mimo zapewnień o obiektywności i neutralności krajowych reprezentantów aktywnych w zarządach nie ma wątpliwości, że reprezentują oni narodowe interesy formułowane każdorazowo przez rządy państw. Jest to szczególnie wyraźne w przypadku urzędników delegowanych bezpośrednio z ministerstw państw członkowskich, których charakteryzują ściśle związki formalne z organami krajowymi. Jednak tylko w przypadku możliwości pociągnięcia reprezentanta państwa członkowskiego do odpowiedzialności przed urzędem państwowym można mówić o legitymizacji wertykalnej działań agencji (Buess 2015: 99). Mimo to w niektórych rozporządzeniach założycielskich pojawiają się *explicite* zapisy zakładające neutralność: reprezentanci krajowi mają w organach agencji działać niezależnie i obiektywnie w wyłącznym interesie Unii jako całości. Nie powinni zwracać się po instrukcje do organów krajowych ani unijnych, a te nie powinny im takich instrukcji udzielać¹¹.

Trudno sobie taką pełną obiektywizację ich działań wyobrazić. Reprezentują oni interesy krajowe i starają się realizować priorytety formułowane przez polityków w ich państwach członkowskich. Dodatkowo urzędy krajowe, z których pochodzą albo są beneficjentami działań konkretnej agencji, albo bezpośrednio z nią konkurują (Busuioc, Groenleer 2012: 143). W związku z tym ci przedstawiciele nierzadko otrzymują jasne wytyczne co do tego, jak powinni głosować (Buess 2015: 103)¹². Wielokrotnie deklarowany interes Unii jako całości ściera się zatem w takich ponadnarodowych gremiach z realistycznie pojmowanym interesem narodowym. Te interesy nie mogą być tożsame, dlatego że rynki 28 państw członkowskich w wielu ich sektorach znacznie się od siebie różnią. Wystarczy spojrzeć na rynki bankowe, których charakterystyka wynika z wielowiekowych tradycji i różnorodnych uwarunkowań. Stąd siłą rzeczy w zarządach agencji, tak jak i w organach unijnych budowane są koalicje państw o zbieżnych interesach. Mają one bardziej lub

¹¹ Zob. np. art. 42 i 46 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z 24.11.2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EBA), Dz. Urz. L 331/12.

¹² Według badań M. Buessa, który przeprowadził ankiety wśród członków zarządów sześciu agencji regulacyjnych wynika, że ok. 35% pytanym otrzymuje instrukcje, jak głosować.

mniej trwały charakter – nierzadko powstają także koalicje *ad hoc* dla realizacji interesów doraźnych. Dużo częściej w instytucjach unijnych państwa dążą do uzyskania korzyści względnych, czyli większych niż pozostali gracze, niż do idealistycznie promowanych w nurtach neoliberalnych korzyści absolutnych, dotyczących właśnie realizacji interesów całej organizacji czy całej „społeczności międzynarodowej” (Busuioc, Groenleer 2012: 728).

Członkowie zarządów agencji oprócz ulegania wpływom instytucjonalnym z krajów pochodzenia podlegają też naciskom ze strony różnych grup lobbujących, takich jak konsumenci czy szeroko pojęci przedstawiciele przedsiębiorców aktywnych w danym sektorze rynku (Egeberg, Trondal 2009: 674 i n.). Interesy takich grup mogą mieć charakter narodowy, ściśle związany z promocją własnego rynku, ale częściej w przypadku najbardziej wpływowych wielkich korporacji transnarodowych mają charakter transgraniczny. Podatni na naciski ze strony prywatnych grup interesu są nie tylko członkowie zarządów, ale i dyrektorzy wykonawczy, którzy nierzadko utrzymują bliskie relacje z przedstawicielami prywatnych firm aktywnych w branży, w której specjalizuje się dana agencja¹³.

Dyrektor agencji jest odpowiedzialny za jej działania operacyjne. Najczęściej jest powoływany przez zarząd spośród kandydatów zaproponowanych przez Komisję (Busuioc, Groenleer 2012: 134) i przed nim odpowiada. Do jego zadań należy administrowanie agencją, m.in. w zakresie prac bieżących i rocznego planu działań, kwestii związanych z personelem czy przygotowaniem budżetu i sprawozdania rocznego. Ponadto reprezentuje agencję, dba o jej interakcje z innymi podmiotami. Dyrektor wykonawczy bardziej niż członkowie zarządu, którzy okazjonalnie uczestniczą w pracach agencji, identyfikuje się z interesem ogólnym Unii jako całości i widzi aktywność agencji w szerszej ponadnarodowej perspektywie. Można w tym kontekście zastanawiać się nad jego rolą jako lidera czy przewodnika w budowaniu zinstytucjonalizowanych form współpracy między urzędami z państw członkowskich. To właśnie on ma szansę kształtować interesy, cele i preferencje agencji jako całości niezależnie od partykularnych interesów narodowych.

Dyrektor agencji jest częścią biurokratycznej maszyny unijnej, którą niektórzy nazywają eurokracją (Tarrant, Kelemen 2007). Składa się ona z kosmopolitycznych środowisk urzędniczych, lobbystów skoncentrowanych wokół instytucji UE, ale także elit akademickich czy biznesowych. Ci „brukselscy pionierzy europeizacji” poprzez swoją działalność kreują świadomość narodową w krajach pochodzenia, budując podstawy ponadnarodowej tożsamości (Schirmer 2006: 58). Taka

¹³ Zob. np. kontrowersje wokół związków Jacqueline McGlade, dyrektor wykonawczej Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) w latach 2003–2013, z prywatną organizacją Earthwatch, O. Grimm „*Exzessive Kosten bei EU-Agenturen*”, „Die Presse” z 11.05.2012. Ożywione dyskusje wzbudziło też objęcie przez Thomasa Lönngrena, dyrektora wykonawczego w Europejskiej Agencji ds. Leków (EMA) w latach 2001–2010, niemal natychmiast po zakończeniu pracy w tej agencji stanowiska doradcy w branży farmaceutycznej. Zarząd tej agencji nie widział w tym kontekście konfliktu interesów, zob. EMA Press Release, *Activities of Former EMA Executive Director*, 21.03.2011, http://www.ema.europa.eu/docs/en_GB/document_library/Press_release/2011/03/WC500103919.pdf. Dostęp 12 grudnia 2015.

tożsamość legitymizująca kształtowana w ramach aktywności instytucji unijnych stanowi w rozumieniu konstruktywistycznym specyficzny fakt społeczny, rodzący się w sieci złożonych interakcji między państwami członkowskimi UE. Podobnie jak członkowie zarządów, dyrektorzy agencji, przynajmniej formalnie muszą przy tym zachowywać daleko idącą niezależność i działać w „interesie publicznym”. Swoje decyzje są zobowiązani podejmować samodzielnie i w sposób niezawisły, nie zwracając się z prośbą o instrukcje do żadnego rządu¹⁴. Warto zauważyć, że przy wyborze konkretnego dyrektora nie jest brane pod uwagę kryterium narodowe. Stąd nie ma równowagi, jeśli chodzi o liczbę dyrektorów z określonych regionów Europy. Znaczenie mają przede wszystkim kompetencje. Mimo to nie ulega wątpliwości, że państwa prowadzą spory o to, kto ma być szefem konkretnej agencji, lobbując za swoimi obywatelami (Busuic, Groenleer 2012: 135 i n.).

Dyrektorzy wykonawczy i zarządy są wspierane przez szerokie zaplecze naukowo-techniczne – należą do niego np. sformalizowane komitety działające w ramach agencji, zrzeszające specjalistów z różnych dziedzin, ale także grupy interesariuszy z poszczególnych sektorów rynku. Dodatkowym instrumentem wykorzystywanym w pracach agencji są konsultacje społeczne. Takie mechanizmy uznawane są za rodzaj legitymizacji pośredniej (ang. *input legitimacy*), czyli takiej, która m.in. oznacza bezpośrednio upoważnienie rządzących przez obywateli do sprawowania władzy w ich imieniu (Mizera 2014: 90). W przypadku agencji regulacyjnych, których personel nie pochodzi w wyborów, jest to jeden z niewielu sposobów na takie legitymizowanie działań agencji (Braun, Arras 2014). Udział różnych grup społecznych w szeroko rozumianym procesie regulacyjnym służy uprawomocnieniu decyzji tych gremiów i zwiększa ich transparentność.

Agencje regulacyjne są oryginalnym przykładem współpracy między państwami, instytucjami prywatnymi i organami unijnymi. Stanowią podstawowe ogniwo w kształtowaniu sektorowej administracji sieciowej w ramach Unii Europejskiej. Można je uznać za rodzaj platformy koordynującej działania wyspecjalizowanych urzędów państw członkowskich w określonych sektorach rynku wewnętrznego. Mimo podkreślanej w rozporządzeniach założycielskich niezależności i samodzielności tych gremiów pozostają one pod istotnym wpływem Komisji, a także rządów narodowych. To drugie zjawisko można zaobserwować na przykładzie prac zarządów, będących głównym organem decyzyjnym agencji. Są one forum, na którym najaktywniejsi reprezentanci państw członkowskich przedstawiają swoje stanowiska i w ramach którego dochodzi do ścierania się różnorodnych narodowych preferencji. Bez wątpienia takie instytucje jak agencje regulacyjne przyczyniają się też

¹⁴ Zob. np. art. 38 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 216/2008 z 20.02.2008 w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA), Dz. Urz. UE 2008 L 79/1; art. 37 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 178/2002 z 28.01.2002 ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. UE 2002 L 31/1.

do budowania tożsamości legitymizującej, oddziałując tym samym poprzez propagowanie interesu ogólnounijnego na cele i priorytety indywidualnie definiowane przez rządy krajów członkowskich.

Bibliografia

- Agency Governance in the EU*. 2012. Rittberger Berthold, Arndt Wonka (red.). London–New York: Routledge.
- Bieleń Stanisław. 2010. *Polityka w stosunkach międzynarodowych*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR.
- Braun Caelesta, Sarah Arras. 5–7.06.2014. *EU Agencies as Additional Venue for Interest Group Mobilization*, ECPR SG EU Conference, The Hague.
- Buess Michael. 2015. "European Union Agencies and their Management Boards: An Assessment of Accountability and Democratic Legitimacy". *Journal of European Public Policy* vol. 22(1) : 94–111.
- Busuioacă Madalina. 2012. "European Agencies and Their Boards: Promises and Pitfalls of Accountability beyond Design". *Journal of European Public Policy*. vol. 19(5) : 719–736.
- Egeberg Morten, Jarle Trondal. 2009. "Political Leadership and Bureaucratic Autonomy: Effects of Agencification". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 22(4) : 673–688.
- Egeberg Morten, Jarle Trondal. 2011. "EU-Level Agencies: New Executive Centre Formation or Vehicles for National Control". *Journal of European Public Policy* 18(6) : 868–887.
- Dembiński Paweł H. 2001. Globalizacja – wyzwanie i szansa. W *Globalizacja*. Klich Jacek (red.). Kraków: ISS.
- Groenleer Martijn, Michael Kaeding, Esther Versluis. 2010. "Regulatory Governance through Agencies of the European Union? The Role of the European Agencies for Maritime and Aviation Safety in the Implementation of European Transport Legislation". *Journal of European Public Policy*. 17(8) : 1212–1230.
- Independence and Legitimacy in the Institutional System of the European Union*. 2016. Rittler Dominique (red.), Oxford–New York: Oxford University Press.
- Integracja europejska. Główne obszary badawcze*. 2015. Wojtaszczyk Konstanty Adam, Józef Tymanowski, Paweł Stawarz (red.). Warszawa: Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych. Uniwersytet Warszawski.
- Kabat-Rudnicka Danuta. 2013. „Pojęcie interesu w perspektywie głównych ujęć teoretycznych stosunków międzynarodowych”. *Polski Przegląd Stosunków Międzynarodowych*. 3 : 5–42.
- Kaczmarski Marcin. 2015. Realizm neoklasyczny. W *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Zięba Ryszard, Stanisław Bieleń, Justyna Zajac (red.). Warszawa: Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych. Uniwersytet Warszawski.
- Kałużna Klaudia, Remigiusz Rosicki. 2013. „O interesie narodowym i racji stanu – rozważania teoretyczne”. *Przegląd Politologiczny* 1 : 119–128.
- Kelemen Daniel R. 2002. "The Politics of «Eurocratic» Structure and the New European Agencies". *West European Politics* 25 (4) : 93–118.

- Kohtamäki Natalia. 2012. *Die Reform der Bankenaufsicht in der Europäischen Union*. Tübingen: Mohr Siebeck GmbH & Co. KG.
- Kohtamäki Natalia. 2015. „Kultura organizacyjna w agencjach regulacyjnych Unii Europejskiej”. *Polski Przegląd Stosunków Międzynarodowych* 5 : 67–87.
- Kohtamäki Natalia. 2016. „Rola agencji regulacyjnych w tworzeniu europejskiej kultury administracyjnej na przykładzie unijnej agencji nowego typu – Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych”. *Ius Novum* 10(3) : 329–346.
- Supernat Jerzy. 2007. *Koncepcja sieci organów administracji publicznej*. W *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*. 2007. Zimmermann Jan (red.), Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Koncepcja systemu prawa administracyjnego*. 2007. Zimmermann Jan (red.), Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Kryzys tożsamości politycznej a proces integracji europejskiej*. 2006. Markiewicz Barbara, Rafał Wonicki (red.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kukułka Józef. 2000. *Teoria stosunków międzynarodowych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kukułka Józef. 2003. *Wstęp do nauki o stosunkach międzynarodowych*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR : Fundacja Studiów Międzynarodowych.
- Lamy Steven L. 2008. Współcześnie dominujące podejścia badawcze: neorealizm i neoliberalizm. W *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*. Baylis John, Steve Smith (red.). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Łastawski Kazimierz. 2009. *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Mizera Kamila. 2014. „Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej”. *Folia Iuridica Wratislaviensis* 3(1) : 87–138.
- Moravcsik Andrew. 1998. *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca–New York: Cornell University Press.
- Morgenthau Hans J. 2010. *Polityka między narodami: walka o potęgę i pokój*. Thompson Kenneth W. (przejrzał i uzupełnił). Renata Włoch (przeł.). Warszawa: Difin.
- Nassmacher Hiltrud. 2013. *Mehr Europa – weniger Demokratie?*. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Rzegocki Arkady. 2008. *Racja stanu a polska tradycja myślenia o polityce*, Kraków: Ośrodek Myśli Politycznej.
- Sadłocha Jarosław. 2015. *Krytyczna analiza kategorii interesu w teorii stosunków międzynarodowych*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Szczerski Krzysztof. 2005. *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego. Wyzwania dla rozszerzonej Unii Europejskiej – przypadek Polski*, Warszawa: Centrum Europejskie Natolin.
- Tarrant Andy, Daniel R. Kelemen. 2007. *Building the Eurocracy: The Politics of EU Agencies and Networks*, Paper Prepared for the Biennial European Union Studies Association Convention, Montréal, Canada, 16–19.05.2007; <http://aei.pitt.edu/7931/1/kelemen-d-08h.pdf>. Dostęp 12 grudnia 2015.
- Tenerowicz Rafał. 2015. Nowy liberalizm. W *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*. Zięba Ryszard, Stanisław Bieleń, Justyna Zajac (red.). Warszawa: Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych. Uniwersytet Warszawski.

- Curanović Alicja. 2015. Konstruktywizm. W *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*. Zięba Ryszard, Stanisław Bieleń, Justyna Zajac (red.). Warszawa: Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych. Uniwersytet Warszawski.
- Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*. 2015. Zięba Ryszard, Stanisław Bieleń, Justyna Zajac (red.). Warszawa: Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych. Uniwersytet Warszawski.
- The Agency Phenomenon in the European Union. Emergence, Institutionalisation and Everyday Decision-making*. 2012. Busuioac Madalina, Martijn Groenleer, Jarle Trondal (red.). Manchester–New York: Manchester University Press.
- Weiss Wolfgang. 2010. *Der Europäische Verwaltungsverbund*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*. 2000. Grande Edgar, Marcus Jachtenfuchs (red.). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Wojciuk Anna. 2010. *Dylemat potęgi. Praktyczna teoria stosunków międzynarodowych*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Współczesne stosunki międzynarodowe*. 2008. Łoś-Nowak Teresa (red.). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Schirmer Dietmar. 2006. Kłopoty z tożsamością w Europie. Nowe ujęcie braku demosa, różnicowania kulturowego i granic integracji. W *Kryzys tożsamości politycznej a proces integracji europejskiej*. Barbara Markiewicz, Rafał Wonicki (red.). Warszawa

National Interests within the European Union. The Case of the Autonomous European Regulatory Agencies

Abstract

Regulatory agencies are an original example of cooperation between countries, private institutions and bodies of the European Union. They are an essential link in the development of sectoral network administration within the European institutional structures. They can be regarded as a kind of platform for coordinating the activities of specialized offices of Member States in specific sectors of the internal market. Although the emphasis in the founding regulations is put on the independence and autonomy of these bodies, they remain under significant influence of the Commission and the national governments. This latter phenomenon can be seen in the work of the management boards, which are the main decision-making bodies of the agencies. They are a forum in which the most active representatives of the Member States present their positions and in which there is a clash of different national interests and preferences. Undoubtedly institutions such as regulatory agencies also contribute to the building of the so-called EU identity, but they are still mainly coordinating bodies in which there is a confrontation of national interests.

Key words: national interests, European Union, regulatory agencies, liberalism, realism, constructivism