

Wojciech Gagatsek

Uniwersytet Warszawski

Mechanizm wyłaniania kandydatów na przewodniczącego Komisji Europejskiej przez partie polityczne na poziomie europejskim: geneza, założenia, konsekwencje polityczne i instytucjonalne

„Tym razem jest inaczej!” było oficjalnym hasłem kampanii informacyjnej Parlamentu Europejskiego (dalej PE) przed wyborami w 2014 r. (Parlament Europejski. Biuro informacyjne w Polsce 2013). Owa odmiennność miała się wyrażać poprzez zwiększenie kompetencji PE na mocy Traktatu z Lizbony oraz modyfikację sposobu wyłaniania kandydatów na przewodniczącego Komisji Europejskiej (KE). W tym drugim kontekście nowością miało być to, że wybór kandydata na przewodniczącego KE miał bezpośrednio zależeć od wyników wyborów do PE. W praktyce chodziło o to, aby kandydat był wyłoniony z tej frakcji politycznej która zdobędzie największą liczbę mandatów do PE. Jak się potem okazało, mechanizm ten w pełni znalazł zastosowanie w praktyce, a nawet poszedł znacznie dalej. PE wraz ze swoimi grupami politycznymi oraz partiami politycznymi na poziomie europejskim postawił przywódców państw UE pod ścianą: albo kandydat Europejskiej Partii Ludowej, która zdobyła największą ilość mandatów w PE, albo nikt inny. Ostatecznie, mimo wielu kontrowersji, większością głosów państwa członkowskie przystąpiły na tę kandydaturę, co zostało następnie przez niektórych badaczy określone jako pucz (Peñalver García i Priestley 2015), a przez niektórych polityków jako „zielone światło dla tych którzy chcą łamać reguły UE tylnymi drzwiami” (Cameron 2014). Ponieważ dyskusje nad wyborami w 2019 r. powoli się zaczynają, wydaje się, że jest to dobry moment aby przyjrzeć się doświadczeniu z 2014 r.

Analiza założeń i konsekwencji mechanizmu wyłaniania kandydatów na przewodniczącego KE może być przeprowadzona co najmniej z kilku punktów widzenia. Z jednej strony, rodzi on poważne skutki instytucjonalne, związane ze zwiększaniem się znaczenia Parlamentu Europejskiego kosztem państw członkowskich. Z drugiej strony, została wzmocniona rola i znaczenie partii politycznych na poziomie europejskim, czyli transnarodowych federacji partii politycznych (dalej europartie). To one bowiem były inicjatorami i głównymi wykonawcami procesu wyłaniania kandydatów na przewodniczącego KE. Pomiędzy tymi dwoma perspektywami mieści się szereg klasycznych problemów z którymi zmagają się UE w zakresie legitymizacji,

reprezentatywności, rozliczalności, a generalnie rzecz biorąc „demokratyczności” systemu politycznego UE. W związku z tym rozważania o mechanizmie wyłaniania kandydatów są istotne z instytucjonalnego, partyjnego i społecznego punktu widzenia, przez co dotyczą kluczowych wyzwań integracji europejskiej.

Celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie o założenia i konsekwencje polityczne i instytucjonalne mechanizmu wyłaniania kandydatów na przewodniczącego KE, ze szczególnym uwzględnieniem roli europartii w tym procesie. Od razu odnotujmy, że w literaturze na określenie ww. kandydatów używa się pojęcia wiodącej kandydaci (*leading candidates*) lub też niemieckiego terminu *Spitzenkandidaten*. Kto i z jakich powodów zgłosił pomysł wyłaniania kandydatów na przewodniczącego KE przez europartie? W jaki sposób zorganizowały one proces nominacji kandydatów? Jakie były jego konsekwencje dla UE oraz dla samych europartii? Te trzy główne pytania będą wyznaczały ramy niniejszego artykułu. Będą one doprecyzowane poprzez analizę inspiracji płynących z teorii integracji europejskiej, czym zajmę się w pierwszej kolejności. Następnie przejdę do genezy rozważań o sposobie wyłaniania przewodniczącego KE w kontekście roli europartii w tym procesie, by mieć podstawę do przedstawienia przepisów traktatowych dotyczących wyłaniania przewodniczącego KE. W dalszej kolejności przeanalizuję sposób w jaki europartie zorganizowały proces nominacji kandydatów na kandydata na przewodniczącego KE. W czwartej części przedstawię konsekwencje instytucjonalne oraz polityczne, tzn. dotyczące samych europartii. Należy zaznaczyć, że w niniejszym artykule nie omawiam genezy, funkcji i roli europartii, ani widocznych w ostatnich kilku czy też kilkunastu latach procesów jak zmiana organizacja pracy KE, w szczególności wobec większej liczby komisarzy po kolejnych rozszerzeniach, zwiększenie roli przewodniczącego KE czy też zwiększenie roli samego PE. Unikam również celowo odnieść do dyskusji o modelach integracji europejskiej. Są to istotne zagadnienia, ale jednakże wykraczające poza ramy niniejszego artykułu, który skupia się na roli europartii w procesie nominowania kandydatów na przewodniczącego KE.

Ujęcie teoretyczne

Aby zidentyfikować szczegółowe pytania badawcze oraz kierunki analizy, wartościowe będzie omówienie wybranych zagadnień kilku teorii integracji europejskiej. Dlatego też poniżej omówię inspiracje płynące z liberalnego podejścia międzyrządowego, neofunkcjonalizmu, nowego instytucjonalizmu oraz postfunkcjonalizmu.

Problem wyboru liderów instytucji europejskich stanowił do tej pory mało znaczący element teorii integracji europejskiej. Z oczywistych względów teorie wyrosłe z nauki o stosunkach międzynarodowych, takie jak liberalne podejście międzyrządowe (Moravcsik 1993, 2002) omijają te kwestie szerokim łukiem z uwagi na mniejsze znaczenie przypisywane instytucjom supranarodowym. Centralnym zagadnieniem poruszonym przez to podejście jest pytanie o to jak krajowe stosunki społeczne, polityczne i ekonomiczne wpływają na integrację europejską. Podstawowy cel i mechanizm rozumowania rządów państw członkowskich polega na chęci utrzymania się przy władzy, co jest osiąganym poprzez lawirowanie pomiędzy różnymi interesami i wpływami wewnętrznymi. Preferencje państw są określane i zmieniane

w zależności od tego jak rządy lawirują pomiędzy tymi interesami. W kontekście niniejszego artykułu, kluczowe pytanie które zadadzą sobie intergovernmentaliści zapewne dotyczyło będzie przyczyn i okoliczności, w których państwa członkowskie godzą się na znaczną redukcję swoich prerogatyw dotyczących wyłaniania kandydata na przewodniczącego KE, oraz w jaki sposób kształtowane były ich preferencje dotyczące tej kwestii.

W neofunkcjonalizmie od początku zwracano uwagę na rolę elit jako motorów integracji europejskiej. Chodziło tutaj zarówno o przywódców partii politycznych, związków zawodowych, przemysłu i oczywiście rządów państw członkowskich. Pierwszym warunkiem budowy władzy supranarodowej była zgoda pomiędzy przedstawicielami elit co do kierunku rozwoju integracji europejskiej, w szczególności tego czy poszukują rozwiązań zbiorowych problemów na poziomie krajowym czy supranarodowym (w terminologii Haasa regionalnym). Jedynym ze sposobów rozwiązywania potencjalnych konfliktów między państwami jest powierzenie wspólnych spraw niezależnej władzy supranarodowej. Gdy już ta władza osiągnie określoną wagę, staje się motorem integracji europejskiej. Sama forma wyłaniania liderów instytucji supranarodowych, w tym głównie KE, była jednak wtórna w stosunku do analizy ich możliwości wywierania wpływu i zaspokajania potrzeb i oczekiwań aktorów w zakresie funkcjonalnego rozszerzania zakresu integracji europejskiej (Haas 2008 [1964]). Ponadto jeśli chodzi o innych aktorów niż instytucje i państwa UE, kluczowa rola była przypisywana grupom interesu a nie partiom politycznym. Te same konkluzje wydają się właściwe dla uaktualnionych wersji neofunkcjonalizmu, takich jak supranarodowość (Sandholz i Stone Sweet 2012), z tą różnicą że w odróżnieniu od pierwotnej wersji neofunkcjonalizmu, Stone Sweet i Sandholtz w znacznie mniejszym stopniu podkreślają elitarny charakter integracji europejskiej, doceniając znaczenie masowego poparcia. Ponieważ rola niezależnych supranarodowych instytucji w dynamizowaniu ekspansji integracji europejskiej stanowi centrum ich zainteresowania, neofunkcjoniści byliby zapewne zainteresowani kluczowym dla nich pytaniem o to jak ewentualna zmiana sposobu wyłaniania przewodniczącego KE wpływa na stopień jej niezależności w stosunku do państw członkowskich; oraz jaką rolę odegrała KE i inne instytucje UE w inicjowaniu i dyskusowaniu propozycji zmiany metody wyłaniania przewodniczącego KE.

Nowy instytucjonalizm zwraca uwagę w szczególności na rolę instytucji UE, kontekst historyczny i instytucjonalny, zwłaszcza układ polityczny, poprzednie doświadczenia i kierunki zmian systemu politycznego UE, okoliczności czasu, w szczególności fazę integracji europejskiej, oraz mechanizmy nieformalne (Hall i Taylor 1996). Z tego punktu widzenia rola Europartii jako aktorów jednak nie mających bezpośrednich instrumentów wpływu, a raczej operujących na poziomie nieformalnym, może być w pełni dostrzeżona. Instytucjonalizm historyczny zwracałaby szczególną uwagę na genezę propozycji dotyczących analizowanego w niniejszym artykule mechanizmu, w szczególności na ile pierwotnie proponowane rozwiązania odbiegły od tych ostatecznie przyjętych i jakie wnioski można na tej podstawie wyciągnąć na temat roli instytucji UE i państw członkowskich. Natomiast w tym samym kontekście instytucjonalizm racjonalnego wyboru skupiłby się preferencjach państw związanych z delegowaniem elementów ich kompetencji na instytucje UE.

Z perspektywy teorii przełożonego-agenta, w omawianym przypadku należałoby ustalić czy instytucje UE (agent) zachowały się niezgodnie z interesami i preferencjami państw członkowskich (przełożony), i jakie były tego przyczyny i konsekwencje.

Postfunkcjonalizm narodził się w dużej mierze wskutek wzrastającej kontestacji procesu integracji europejskiej, co ma związek zarówno z wieloletnimi dyskusjami o deficycie demokracji w UE, jak i skutkami kryzysu ekonomiczno-financego nie tylko związanych z problemami ekonomicznymi, ale przede wszystkim ze zmniejszeniem wiary w skuteczność demokracji przedstawicielskiej jako sposobu rozwiązywania zbiorowych problemów (Hooghe i Marks 2009). Dlatego też integracja europejska analizowana jest jako przedmiot sporu, dzielący polityków i społeczeństwo, i ograniczający poziom swobody decyzyjnej państw członkowskich. Stąd też podtytuł artykułu Hooghe i Marksa, w którym sformułowali swoją teorię: *from permissive consensus to constraining dissensus*. Te ograniczenia płyną zarówno stąd, że społeczeństwo coraz bardziej interesuje się kwestiami integracji europejskiej, ponieważ decyzje podejmowane na poziomie europejskim mają teraz znacznie bardziej widoczny rezultat na poziomie krajowym; jak i stąd że społeczeństwo stało się bardzo podzielone w ocenie efektów integracji europejskiej; i wreszcie stąd że partie eurosceptyczne zyskały mocno na sile, rzucając rękawicę partiom głównego nurtu. Obawiając się konsekwencji wyborczych decyzji podejmowanych na poziomie europejskim, partie głównego nurtu starają się depolityzować kwestie integracji europejskiej, co wyraża się na przykład przekazywaniem kompetencji na poziom ponadnarodowy oraz wykluczaniem idei referendum w sprawach europejskich. W rezultacie to czy integracja europejska postępuje w największej mierze zależy od preferencji społeczeństw oraz stanowisk partii politycznych. Także i w tym ujęciu rola europartii w ogóle nie będzie dostrzeżona, zaś rola instytucji UE będzie zależeć od tego na ile krajowe partie polityczne będą w stanie, mimo wzrastającej polityzacji społecznej i partyjnej, powierzać im dalsze kompetencje.

Podsumowując, wyłania nam się następujący obraz: 1. Europartie nie są bezpośrednio dostrzegane w zasadzie przez żadną z głównych teorii integracji europejskiej. Największą rolę odgrywałyby w ramach nowego instytucjonalizmu jako instytucje nieformalne, w związku z tym to podejście będzie wiodące w niniejszym artykule 2. Z punktu widzenia niniejszego artykułu, największe różnice pomiędzy omówionymi teoriami dotyczą źródła formowania się preferencji państw, w tym szczególności roli przypisywanej społeczeństwu vis-a-vis elitom polityczno-ekonomicznym, 3. Inaczej będą również wyjaśnianie przyczyny i przebieg przekazywania kompetencji na poziom wyższy niż krajowy (tzn. między-, trans-, albo supranarodowy).

W związku z tym można zidentyfikować następujące pytania szczegółowe:

1. Kto zaproponował zmianę sposobu wyłaniania przewodniczącego Komisji Europejskiej? Jak ta zmiana była motywowana? Jakie alternatywne sposoby zaproponowano? Jaka była rola poszczególnych aktorów w formułowaniu propozycji, zarówno z punktu widzenia polityki legislacyjnej i traktatowej, jak i rozwiązań nieformalnych? Dlaczego zdecydowano się zmienić przepisy traktatowe dotyczące powoływania przewodniczącego KE? Jakie stanowiska zajmowały w tej sprawie poszczególne państwa członkowskie i instytucje UE?

2. W jaki sposób europartie zaplanowały i przeprowadziły proces wyłaniania kandydatów? Jakie były ich motywacje i dylematy? Jaki wpływ na przebieg tego procesu miały państwa członkowskie i instytucje UE? Czy w jakikolwiek sposób było to odnotowane na poziomie krajowym?
3. Jakie były konsekwencje instytucjonalne i polityczne wskazanego mechanizmu? Jakie skutki zrodziło to dla relacji pomiędzy PE i Radą Europejską? Jakie czynniki wpłynęły na stanowiska poszczególnych aktorów?
W pierwszej kolejności należy ustalić jak idea się narodziła i kto ją zaproponował.

Geneza mechanizmu wiodących kandydatów

Zazwyczaj genezy mechanizmu wiodących kandydatów doszukuje się mniej więcej po wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 r., kiedy to zarówno Komisja Europejska jak i PE przedstawiły swoje oczekiwania wobec europartii, aby nominowały swoich kandydatów na przewodniczącego KE jeszcze przed wyborami w 2014 r. Geneza tej inicjatywy sięga jednak wcześniejszego okresu (Westlake 2016).

Przed okresem przewodnictwa KE sprawowanym przez Jacquesa Delorsa (1986–1994) stanowisko to nie było aż tak istotne (Cini 1996). Wynikało to po części z nadal wstępnej fazy integracji europejskiej, kiedy UE nie posiadała aż tak wielu kompetencji, jak i z tego, że poszczególni przewodniczący byli raczej nieco wycofani w stosunku do liderów państw. Bardzo aktywne, skuteczne i ekspansywne przewodnictwo Delorsa zbiegło się z podjęciem przez państwa członkowskie kluczowych decyzji związanych z zacieśnieniem się zarówno ekonomicznej, jak i politycznej sfery integracji, czego symbolami był Jednolity Akt Europejski, Traktat z Maastricht oraz działania podjęte przez UE w celu realizacji postanowień tych traktatów (Grant 1994). W związku z tym samo stanowisko przewodniczącego zyskało na atrakcyjności, i dlatego też od tego czasu datuje się niepisana zasada, że kandydatem na przewodniczącego KE może być tylko obecny albo były członek Rady Europejskiej, czyli premier albo prezydent jednego z państw członkowskich. Oczywiście musiał być on wybrany jednogłośnie zaś kolejni przewodniczący powinni wywodzić się z różnych państw, jeśli chodzi o ich wielkość (małe-duże), lokalizację geograficzną („północ-południe”), oraz rodzinę polityczną (lewica-prawica). Po Delorsie stanowisko sprawowali Jacques Santer, były premier Luksemburga (małe państwo, północ, prawica), Romano Prodi, były premier Włoch (duże państwo, lewica, południe) oraz były premier Portugalii José Manuel Barroso (małe państwo, prawica, południe), który zajmował stanowisko przez dwie kadencje. Państwa nie były jednak jednomyślne i niektóre kandydatury zostały zawetowane (np. premiera Belgii Jeana-Luca Dehaene, którego kandydaturę odrzucił premier Wielkiej Brytanii, John Major, czy premiera Holandii, Ruuda Lubbersa, który z kolei był nie do przyjęcia dla kanclerza Niemiec Helmuta Kohla). Generalnie jednak, cała procedura była trudna do odtworzenia a tym bardziej do rozliczenia, ponieważ zasadą było nieformalne podejmowanie decyzji za zamkniętymi drzwiami.

Na mocy zmian wprowadzonych przez Traktat z Maastricht, Parlament Europejski był konsultowany w sprawie wyboru przewodniczącego KE (art. 158 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie, dalej TWE, w wersji po

Traktacie z Maastricht). Jednakże, nie zamierzał on poprzestać na tak skromnych kompetencjach, i poprzez postanowienia Regulaminu wewnętrznego ustalił że głosowanie w sprawie proponowanego kandydata odbędzie się na zasadzie większości zwykłej, i jeżeli kandydat nie uzyska tej większości, powinien zostać wycofany. Taka interpretacja znalazła potwierdzenie w liście ówczesnego przewodniczącego Rady Unii Europejskiej, niemieckiego ministra spraw zagranicznych Klaus Kinkel skierowanym w odpowiedzi na zapytanie przewodniczącego PE. Zostało to usankcjonowane już w wersji TWE po Traktacie z Amsterdamu gdzie mowa jest o zatwierdzeniu kandydata przez PE, a nie tylko konsultowaniu kandydatury (Hix 1997).

Pod koniec ubiegłego wieku nastąpił istotny zwrot równowagi politycznej, ponieważ od wyborów do PE w 1999 r. największą frakcją w PE niezmiennie pozostaje grupa Europejskiej Partii Ludowej (EPL), która od tego mniej więcej czasu posiada również największą reprezentację w Radzie Europejskiej. Bez wchodzenia w szczególności można powiedzieć, że generalny program EPL oparty były na federalistycznej wizji zacieśniania integracji europejskiej, której międzyrządowy system zarysowany powyżej stanowił zupełnie przeciwieństwo. Wtedy też pojawiły się pierwsze głosy proponujące przyjęcie konstytucji UE, co najogólniej miało skutkować m.in. osłabieniem międzyrządowego charakteru UE, a także zwiększeniem transparentności i otwartości UE, czemu nie służyło podejmowanie najważniejszych decyzji za zamkniętymi drzwiami.

Od lat 90-tych uwaga badaczy skupiła się na pytaniu o przyszłość UE w świetle wzrastającego euroceptycyzmu, czego przykładem w tamtym czasie było odrzucenie przez Duńczyków w pierwszym referendum Traktatu z Maastricht, oraz zaakceptowanie tego samego dokumentu przez Francuzów tylko nieznaczną większością. Znana jest powszechnie dyskusja na temat istnienia i charakteru deficytu demokracji w UE (Follesdal i Hix 2006; Moravcsik 2004), w związku z tym nie będą jej tutaj przywoływać. Warto jednak wskazać, że już pod koniec lat 90-tych naukowcy formułowali propozycje normatywne dotyczące stworzenia systemu, w którym o stanowisko przewodniczącego KE będzie toczyła się rywalizacja. Rozważano zarówno model parlamentarny (w którym to Parlament będzie miał większą moc sprawczą w decydowaniu o wyborze przewodniczącego KE), jak i prezydencki (gdzie przewodniczący KE będzie wybierany bezpośrednio) (zob. Hix 1997).

Prawdopodobnie pierwsze próby rozważań politycznych na ten temat sięgają początku pierwszej dekady XXI w., w czasie kiedy obradował już Konwent Europejski (2002–2003) w kontekście deklaracji z Laeken i potrzeby przygotowania nowego traktatu. Europejska Partia Ludowa słusznie przypisuje sobie tutaj pierwszeństwo. Idea narodziła się bowiem tuż przed kongresem EPL w 2002 roku w Estoril w Portugalii (Europejska Partia Ludowa 2014). Pkt 47 przyjętego wtedy w głosowaniu dokumentu kongresowego, pt. „Konstytucja dla silnej Europy”, będącego de facto projektem traktatu obowiązującym wszystkich reprezentantów EPL w konwencji, brzmiał następująco:

„W świetle wyborów do Parlamentu Europejskiego, kandydat na przewodniczącego Komisji Europejskiej powinien być zgłoszony Parlamentowi Europejskiemu przez Radę Europejską, stanowiącą większością kwalifikowaną.

Parlament Europejski powinien udzielić lub wstrzymać zatwierdzenie kandydata większością głosów. To dałoby europejskim partiom politycznym możliwość przedstawienia własnych kandydatów w ramach kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego. Zapewniłoby to bardziej spersonalizowaną kampanię wyborczą i zwiększenie demokratycznej kontroli i poparcia dla Komisji Europejskiej¹.

W trakcie prac Konwentu pojawiały się bardzo różne propozycje dotyczące sposobu wyłaniania przewodniczącego KE. Cześć członków, w tym przewodniczący Valéry Giscard d'Estaing preferowała status quo. Inna grupa (Niemcy, Włosi, przedstawiciele państw Beneluksu oraz europosłowie) postulowali przekazanie pełnej odpowiedzialności Parlamentowi Europejskiemu. Przedstawiciele rządów państw skandynawskich proponowali utworzenie specjalnego zgromadzenia posłów do PE i parlamentów narodowych celem wyboru przewodniczącego KE. Jeszcze inna grupa postulowała połączenie stanowiska przewodniczącego KE i przewodniczącego Rady Europejskiej, i wybieranie go bezpośrednio przez obywateli (Peñalver García i Priestley 2015: 51–52). Ale to Elmar Brok, lider grupy EPL w Konwencie, znalazł kompromisowe rozwiązanie będące właśnie bezpośrednim zapożyczeniem z dokumentu kongresowego EPL oraz z projektu konstytucji przygotowanym w grudniu 2002 roku przez EPL (tzw. konstytucja Frascati), z tą różnicą że była zastosowana nieco inna formuła tzn. „w świetle wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego”. W notatce przygotowanej przez Prezydium Konwentu w kwietniu 2003 r. (art. 18a projektu) zastosowano formułę „uwzględniając wybory do Parlamentu Europejskiego”, zachowując pozostałe elementy pierwotnego brzmienia tej propozycji z dokumentu kongresowego EPL. Poprawka zgłoszona EPL postulowała zmianę w kierunku „uwzględniając wynik wyborów do Parlamentu Europejskiego”. Jednakże w wersji ostatecznej projektu Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy znalazła się formuła kompromisowa z wyżej cytowanej notatki Prezydium, czyli „uwzględniając wybory do Parlamentu Europejskiego” (art. 26), wraz z dodaniem że Rada zgłasza kandydata „po przeprowadzeniu stosownych konsultacji”. To brzmienie zostało przyjęte tylko z pewnymi językowymi zmianami jako art. I–27 Traktatu przyjętego przez Konferencję Międzyrządową i ratyfikowanego przez 18 państw członkowskich, a następnie skopiowane w całości przez Traktat z Lizbony. Było to wynikiem kompromisu mającego istotne konsekwencje związane z wykładnią tego przepisu i jego ówczesnym rozumieniem. Zdaniem Westlake’a, formuła „uwzględniając wybory” może oznaczać tylko potrzebę zachowania równowagi politycznej jeśli chodzi o nominacje na kluczowe stanowiska w UE (tzn. przewodniczących Komisji, Rady Europejskiej czy też Wysokiego Przedstawiciela do spraw Zagranicznych i Bezpieczeństwa), natomiast formuła „uwzględniając wynik wyborów” jest węższa, a przez to może wskazywać, że chodzi o nominację kandydata z tej rodziny politycznej która zdobyła najwięcej mandatów w PE².

1 Nie sugeruję tutaj, że wszyscy członkowie EPL mieli w tej sprawie jednolite stanowisko, ponieważ jak się potem okazało niektóre kluczowe rządy które tworzyły partie należące do EPL, jak np. hiszpański rząd José Maria Aznara, odrzuciły ideę wyboru przewodniczącego KE przez Parlament Europejski, zob. Closa 2004.

2 Na marginesie jako ciekawostkę warto odnotować, że w niektórych wersjach językowych Traktatu o Unii Europejskiej treść art. 17 (7) zawiera formułę o uwzględnianiu wy-

Propozycję nowej formuły wyboru przewodniczącego KE popierali w większości przedstawiciele PE w Konwencji, a także tak kluczowe rządy jak niemiecki (Thielemann 2004). Mimo że niektóre państwa i rządy było nastawione raczej niechętnie do tej propozycji, głównie w ramach sporu pomiędzy większą modelem międzyrządowym a wspólnotowym, należy pamiętać o tym, że negocjacje nad tak złożonym dokumentem opierają się na ustępstwach w jednych sprawach aby zyskać w innych, stąd też nie zawsze wstępnie określone preferencje danego państwa odzwierciedlały to co ostatecznie udało się ustalić. Przykładowo, Wielka Brytania (podobnie jak i Hiszpania) zrezygnowała ze sprzeciwu wobec pomysłu wybierania przewodniczącego KE przez Parlament Europejski za cenę wprowadzenia przepisów o stałym przewodniczącym Rady Europejskiej (Kassim 2004). Summa summarum, art. 17 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej (w brzmieniu wprowadzonym przez Traktat z Lizbony) stanowi:

„Uwzględniając wybory do Parlamentu Europejskiego i po przeprowadzeniu stosownych konsultacji, Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, przedstawia Parlamentowi Europejskiemu kandydata na funkcję przewodniczącego Komisji. Kandydat ten jest wybierany przez Parlament Europejski większością głosów członków wchodzących w jego skład. Jeżeli nie uzyska on większości, Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, przedstawia, w terminie miesiąca, nowego kandydata, który jest wybierany przez Parlament Europejski zgodnie z tą samą procedurą”

Dodatkowo do traktatu dołączono deklarację nr 11 w sprawie określenia definicji i sposobu przeprowadzania „stosownych konsultacji”, o których mowa w powyższym przepisie.

Podsumowując, Traktat wprowadził trzy nowe elementy w stosunku do poprzedniego stanu prawnego: uwzględnienie wyborów do PE, głosowanie w Radzie Europejskiej większością kwalifikowaną oraz wybór, a nie tylko zatwierdzenie, przez Parlament Europejski. Spór w ramach Konwentu jak i potem dotyczył głównie tego czy Parlament Europejski ma wybierać przewodniczącego KE, zaś z prawnego punktu widzenia chodziło o to czy ww. przepis ma zawierać odniesienie do wyników wyborów, czy też do samych wyborów.

Należy podkreślić, że żadna inna Europartia przed kongresem EPL w Estoril nie zaproponowała podobnych rozwiązań. EPL konsekwentnie stosowała się do proponowanych przez siebie propozycji, albowiem już w 2004 i 2009 roku przeprowadziła, mimo tego że omawiane przepisy jeszcze nie obowiązywały, proces nominacji swojego kandydata na przewodniczącego KE, w obu przypadkach nominując Jose Manuela Barroso. Motywacją dla przeprowadzenia tej wewnętrznej procedury w 2004 r. było antycypowanie wejścia w życie Traktatu konstytucyjnego. Ówczesny przewodniczący frakcji EPL, Hans-Gert Pötering podkreślał, że jego rodzinie politycznej udało się „rzucić wyzwanie” i wprowadzić określony w traktacie mechanizm wbrew kandydaturze liberała Guy Verhofstadta (którego popierały Francja, Niemcy i inne państwa) właśnie dlatego, że to EPL zdobyła najwięcej miejsc w Parlamencie,

borów do Parlamentu Europejskiego (angielska, francuska, włoska, czy cytowana powyżej polska), ale w innych używa się określenia o uwzględnianiu wyników wyborów do PE (np. niemiecka czy hiszpańska). Zob. więcej w Westlake 2016.

i to jej należało się to stanowisko (cyt. za Westlake 2016: 34)³. W momencie wyboru nowej KE w 2009 r. przepis ten był już elementem ratyfikowanego Traktatu, choć sam traktat jeszcze nie wszedł w życie. José Manuel Barroso ponownie uzyskał nominację, aczkolwiek formalnie kontrkandydata wewnątrz EPL nie zgłoszono. EPL ponownie „wygrała” wybory, i tym razem żadnych kontrowersji w Radzie Europejskiej nie odnotowano. Oczywiście trudno porównywać to z rywalizacyjną formułą przyjętą w 2014 roku, ale jest to warte odnotowania. Należy bowiem wspomnieć o tym że reprezentantom rodziny socjalistycznej, w odróżnieniu od EPL, nie udało się przyjąć wspólnego projektu konstytucji który byłby podstawą rozważań w trakcie prac Konwentu, w tym ustalić stanowisko w sprawie mechanizmu wiodących kandydatów, co miało konsekwencje przed wyborami w 2009 r. (van Hecke 2012). Wtedy bowiem z powodu wewnętrznych podziałów zarówno związanych z samym mechanizmem *Spitzenkandidaten*, jak i kwestii personalnych, PES nie wybrał swojego kandydata, mimo podjętych prób. Co więcej, cztery rządy lewicowe: angielski, portugalski, hiszpański oraz bułgarski, poparły kandydaturę Barroso jeszcze przed poznaniem wyników wyborów do PE, co ponownie poddało w wątpliwość jedność socjalistów w tej kwestii (Gagątek 2009). Generalnie jednak, zarówno podczas prac konwentu jak i później większość socjalistów popierała pomysł, aby przewodniczącego KE wybierał Parlament Europejski, natomiast kontrowersje dotyczyły roli europartii w tym procesie. Jeśli zaś chodzi o liberałów, to czołowi przedstawiciele tej rodziny politycznej w Konwencie tacy jak Andrew Duff zgłaszali propozycje które były nie do przyjęcia dla większości członków Konwentu, a tym bardziej państw członkowskich, takie jak bezpośredni wybór przewodniczącego KE, ale formułę zaproponowaną przez EPL uznali za satysfakcjonującą (van Hecke 2012; Johansson 2017).

Następnie w kadencji 2009–2014 zarówno Komisja Europejska pod przewodnictwem Barroso jak i Parlament Europejski konsekwentnie przyjmowali rezolucje nakłaniające Europartie do zgłaszania swoich kandydatów na przewodniczącego KE, oraz uwzględnienia wyników wyborów do PE jako kluczowego czynnika w wyłanianiu przewodniczącego KE. W orędziu o stanie UE w 2012 r. przewodniczący Barroso powiedział:

„Jednym z ważnych środków pozwalających na pogłębienie ogólnoeuropejskiej debaty politycznej będzie przedstawienie przez europejskie partie polityczne swoich kandydatów na stanowisko przewodniczącego Komisji w trakcie wyborów do Parlamentu Europejskiego już w 2014 r. Jest to wykonalne bez zmiany Traktatu. Będzie to decydujący krok w kierunku tego, by jeszcze bardziej uświadomić obywatelom możliwość, jaką dają te wybory, by opowiedzieć się za Europą. Wzywam partie polityczne do podjęcia tego zobowiązania, a tym samym do dalszej europeizacji tych europejskich wyborów” (Barroso 2012).

W komunikacie skierowanym do instytucji UE Komisja szczegółowo uzasadniła potrzebę zastosowania omawianego mechanizmu. Poniższy fragment warto zacytować w całości:

3 Pamiętać jednak należy że w tym przypadku kluczowe było zawetowanie kandydatury Guy Verhofstadta przez premiera Wielkiej Brytanii Tony’ego Blaira, który poparł Barroso.

„Gdyby europejskie i krajowe partie polityczne przedstawiały swoich kandydatów na stanowisko przewodniczącego Komisji oraz ich odnośne programy w kontekście wyborów europejskich, uwidoczniliby to konkretną zależność pomiędzy indywidualnym głosem obywatela oddanym na danego kandydata do Parlamentu Europejskiego a kandydaturą na przewodniczącego Komisji wspieraną przez partię, z ramienia której startuje osoba, na którą obywatel oddał głos.

Dzięki temu obywatele mogliby łatwiej zrozumieć, którego kandydata na przewodniczącego Komisji ostatecznie wspierają, głosując w wyborach. Sytuacja ta zwiększyłaby zarówno legitymację przewodniczącego Komisji, jaki i – w szerszym kontekście – legitymację demokratyczną całego procesu decyzyjnego UE. Mogłoby się to również przyczynić do zwiększenia frekwencji w wyborach europejskich poprzez wzmocnienie związku między wyborami reprezentantów obywateli a wyborem szefa europejskiego organu wykonawczego” (Komisja Europejska 2013).

Komisja zwracała ponadto uwagę na to, że według badań Eurobarometru przeprowadzonych w 2013 r. 57% obywateli UE popierało inicjatywę, aby Europartie nominowały swoich wiodących kandydatów.

Podobne argumenty pojawiły się także w rezolucjach i stanowiskach PE (Parlament Europejski 2012). O części z nich wspomniałem już we wstępie, zaś tutaj warto dodać, że Parlament podkreślał, że przed samymi wyborami konieczność uwzględnienia wyników wyborów do PE przy nominowaniu kandydata na przewodniczącego KE. Jak pokazują debaty i głosowania w PE, takie stanowisko podzielały w zasadzie bez zastrzeżeń trzy najważniejsze frakcje (EPL, S&D, ALDE) oraz większość frakcji Zielonych, co zapewniło komfortową większość. Podobne argumenty przyjęły także Europartie, do czego przejdę poniżej (PES 2011 2014; ALDE Party 2013; PES 2014)⁴.

Proces nominacji wiodących kandydatów w 2014 roku

W niniejszej części artykułu chciałbym najpierw zarysować motywacje poszczególnych europartii związane z nominacją ich kandydatów na przewodniczącego KE, przedstawić formalne reguły które przyjęły dla realizacji tego mechanizmu, a następnie skrótowo omówić sposób w jaki prowadzili kampanię wyborczą. Ostatecznie pięć europartii – EPL, PES, ALDE, Europejska Partia Zielonych (EGP) oraz Partia Europejskiej Lewicy (PEL) - przedstawiło swoich kandydatów, i to te partie będą analizowane poniżej.

Motywacje można pogrupować na kilku poziomach. Oczywiście w przypadku EPL i PES, dwóch największych i najbardziej liczących się rodzin politycznych, które jako jedyne mają szansę na zdobycie największej liczby głosów w PE, chodziło o wybranie kandydata, który później ma szansę być ostatecznie wybranym na to

4 Oczywiście należy wskazać, że propozycje Komisji, Parlamentu i europartii równoległe były dyskutowane w środowisku naukowym. W szczególności, debata toczyła się na temat wad i zalet ewentualnej polityzacji integracji europejskiej, rozumianej jako wzmocnienie konfliktu według wzorca lewica-prawica (Hix i Bartolini 2008; Hix 2008; Fabbrini 2013; Gagatsek 2009). Z uwagi na ograniczenia objętości niniejszego artykułu oraz skupienie się na roli europartii, analiza tych debat zostanie pominięta.

stanowisko. Paradoksalnie, EPL zwlekała do ostatniego momentu z rozpoczęciem procedury nominacji mając na względzie dwie okoliczności: niepewny wynik wyborów do PE (w pewnym momencie sondaże wskazywały na możliwe zwycięstwo socjalistów), oraz posiadanie większości w Radzie Europejskiej (Christiansen 2016). Ponadto kilka partii w ramach EPL, szczególnie tych które rządziły w swoich krajach, wyrażało wątpliwości wobec sensu tego procesu. Dopiero kiedy okazało się, że socjaliści na pewno nominują swojego kandydata, w grudniu 2013 r. została podjęta decyzja aby uczyniła to i EPL.

Socjaliści upatrywali jednej z przyczyn swojej porażki w 2009 r. właśnie w tym, iż nie udało im się wyłonić własnego wiodącego kandydata. Dlatego już w grudniu 2009 r. podczas kongresu w Pradze przyjęli rezolucję PES *A New Way Forward, A Stronger PES*, która obligowała wszystkie partie do przyjęcia wspólnego kandydata na przewodniczącego KE przed wyborami w 2014 r. (PES 2009). Wskazywali w niej, że w 2009 r. ich mocna krytyka komisji Barroso i rządów prawicy w państwach członkowskich i oferowana wobec nich alternatywa nie mogła się przebić z powodu braku kandydata na przewodniczącego KE, który mógłby te argumenty spersonifikować w trakcie kampanii wyborczej. W 2014 r. wobec większości EPL w Radzie Europejskiej, mianowanie swojego wiodącego kandydata było jedyną szansą socjalistów na objęcie stanowiska przewodniczącego KE.

Cały mechanizm ma w sobie jedno bardzo poważne ograniczenie, które wpływa na motywację liderów rządów, zwłaszcza jeśli chodzi o dość ostrożne popieranie tego mechanizmu. Mianowicie wobec całkowitej niepewności odnośnie tego czy Rada Europejska uwzględni nominację danej europartii, oraz czy konkretnemu politykowi uda się tą nominację uzyskać, najprawdopodobniej żaden szef rządu nie zdecyduje się na rywalizowanie o nominację swojej europartii. Dlatego też ten mechanizm jest szczególnie wartościowy dla byłych szefów państw, którzy spełniają nieformalne kryterium związane z doświadczeniem rządowym, a jednocześnie jako byli premierzy ryzykują relatywnie niewiele. Stąd też zakończenie przez Junckera pracy jako premier Luksemburga w grudniu 2013 r. było dla EPL bardzo korzystne, ponieważ pojawił się bardzo mocny kandydat, który gdyby nadal sprawowałby funkcję premiera Luksemburga, w wewnętrznej rywalizacji wewnątrz EPL najprawdopodobniej by nie wystartował.

Dla wszystkich pięciu partii wspólna była chęć wykorzystania mechanizmu do promocji swojego programu i pomysłów, nawet jeśli realne szanse na ostateczny wybór miał tylko kandydat EPL oraz PES. Nie dziwi to oczywiście w przypadku tych partii które są nastawione dość pro-europejsko (czyli poza EPL i PES także ALDE i większość partii należących do EGP), bowiem w ich przypadku mechanizm *Spitzenkandidaten* odzwierciedlał ich przekonania o potrzebie dalszej integracji politycznej. Ponadto, jako bezpośrednią motywację do przeprowadzenia procesu nominacji ALDE wskazał to że na ten krok wcześniej zdecydowali się Zieloni i socjaliści (ALDE Party 2013). Jednakże, na nominowanie swojego kandydata zdecydowała się także Partia Europejskiej Lewicy (PEL), zrzeszająca organizacje skrajnej lewicy takie jak niemiecki die Linke, grecka Syriza, francuska Partia Komunistyczna, i inne, mniej znane partie, mające generalnie raczej negatywne opinie o obecnym modelu integracji europejskiej. PEL jest przeciwna zwiększaniu kompetencji Komisji

Europejskiej, popierając raczej większe uprzedmiotowienie parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego. W związku z tym rozważała czy w ogóle powinna zgłaszać wiodącego kandydata, przyczyniając się tym samym do legitymizacji całego systemu, wobec którego była bardzo krytyczna. Z drugiej strony pojawiły się argumenty, że zaproponowanie kandydata może przyczynić do promocji samej PEL oraz jej programu, oraz że nie należy jednak pozwolić partiom głównego nurtu na zmonopolizowanie mechanizmu wiodących kandydatów (PEL 2013). Ta druga koncepcja przeważała.

Jeśli chodzi o formalne reguły nominacji kandydatów, to generalnie można powiedzieć że wszystkie pięć partii sformułowało procedury zbliżone do wyboru ich przewodniczących (Put i wsp. 2016). Najmniej wiadomo o mechanizmie wyboru wiodącego kandydata w PEL. Formalnie rzecz biorąc, kandydat musiał uzyskać poparcie przewodniczącego swojej partii krajowej oraz Rady Przewodniczących EPL. W październiku 2013 r. nominację uzyskał lider greckiej Syrizeny, Alexis Tsipras, którą zatwierdził kongres w grudniu 2013 r. większością 84% głosów (PEL 2013). Tsipras nie miał żadnego kontrkandydata. W pozostałych europartiach regułą było to, iż kandydat na kandydata musiał zebrać pewną liczbę głosów poparcia partii członkowskich, aby móc zgłosić swoją kandydaturę. Te wartości wahały się od dwóch-trzech partii w przypadku EPL czy ALDE do 15% w przypadku PES (co oznaczało 6 partii). Następnie w przypadku EPL, ALDE i PES organem podejmującym ostateczną decyzję był Kongres, w którym liczba głosów dla danej partii członkowskiej ustalana była w zależności od wyniku wyborczego (EPL – wybory do PE, ALDE – wybory krajowe, a w przypadku PES dodatkowo uwzględniała wielkość państwa). Jednakże, najbardziej radykalny sposób wyboru wiodących kandydatów zaproponowała Europejska Partia Zielonych (EGP). Oparty był on na otwartych, internetowych prawyborach, w którym mógł wziąć udział każdy powyżej 16 roku życia. Procedura ta odzwierciedlała głębokie przekonanie Zielonych o potrzebie większej przejrzystości i inkluzywności polityki europejskiej, w tym włączenie jak największej liczby obywateli w podejmowanie ważnych dla nich decyzji. Ponadto, od początku EPL chciała wybrać nie jednego, a dwóch wiodących kandydatów, którzy nie mogli pochodzić z tego samego państwa ani też być tej samej płci. Ma to także podłoże w przekonaniu Zielonych, że stanowiska i funkcje nie powinny być skoncentrowane w rękach jednej osoby. Generalnie można zauważyć, że proponując te rozwiązania wzorowali się na systemie obowiązującym w wyborach na przewodniczącego EGP.

Jedynym zgłoszonym kandydatem PES został ówczesny przewodniczący Parlamentu Europejskiego Martin Schulz, którego zgłoszenie do procedury wyborczej w PES poparło 19 z 32 partii członkowskich PES. To w praktyce wykluczyło szanse innych kandydatów o ubieganie się o nominację. W listopadzie 2013 r. zdobył on nominację na podstawie wskazania partii i organizacji członkowskich, zaś ostatecznie jego kandydatura została zatwierdzona ogromną większością głosów przez Kongres PES w Rzymie 1 marca 2014 r., choć warto wspomnieć, że wstrzymali się od głosu m.in. delegacji brytyjskiej Partii Pracy.

Jednocześnie jak zawsze w tego typu sytuacjach istnieje dość oczywisty dylemat: zgłoszenie więcej niż jednego kandydata naraża na uwypuklenie konfliktów

wewnętrznych, z kolei brak rywalizacji i wyłonienie tylko jednego kandydata na kandydata naraża na zarzut braku wewnętrznej rywalizacji. W EPL, ALDE i EGP zgłoszono więcej niż jednego kandydata, a zatem musiała się odbyć wewnętrzna rywalizacja.

Aby zgłosić swoją kandydaturę w EGP, należało przedstawić poparcie co najmniej czterech i maksymalnie ośmiu partii. Ten warunek udało się spełnić czterem osobom: José Bové (Francja), Ska Keller (Niemcy, zgłoszona przez młodzieżówkę EGP), Monica Frassoni (Włochy) oraz Rebecca Harms (Niemcy). Odbyła się bardzo ciekawa rywalizacja wewnętrzna, szereg debat i spotkań, także internetowych. W prawyborach, w których wzięło udział 22 676 osób można było poprzeć dwóch kandydatów. Nominację uzyskali: Ska Keller (11 791 głosów) i José Bové (11 726 głosów). Decyzję w tej sprawie ogłoszono 29 stycznia 2014 r.

W ALDE warunkiem zgłoszenia się było uzyskanie poparcia co najmniej dwóch partii z co najmniej dwóch państw albo 20% delegatów na kongres ALDE (ALDE Party 2013). Odpowiednie poparcie uzyskał Olli Rehn, komisarz UE ds. gospodarczych i monetarnych, którego zgłoszenie wsparło 14 partii członkowskich ALDE, w tym z Estonii, Wielkiej Brytanii, Finlandii, Danii, Szwecji, Cypru, Chorwacji, Niemiec i Bułgarii; oraz były premier Belgii i przewodniczący frakcji ALDE w PE Guy Verhofstadt, nominowany przez partie krajów Beneluksu (Cerulus 2013). Tutaj również odbyło się kilka debat i spotkań, jednak rywalizacja nie była tak intensywna jak w EGP, albowiem odkryła ona bardzo silny podział wewnątrz ALDE, a także w samych partiach członkowskich które dzieliły się wewnątrz w kwestii tego którego kandydata poprzeć (jak np. niemiecka FDP czy brytyjscy Liberalni Demokraci). Ten podział wewnątrz ALDE związany jest z tym, iż do jej frakcji w PE wchodzi również przedstawiciele Europejskiej Partii Demokratycznej (którzy nie należą do partii ALDE). Zagrozili oni secesją, jeśli Olli Rehn miałby zostać wiodącym kandydatem ALDE. Dlatego powołano mediatorów: holenderskiego premiera Marka Rutte oraz Christiana Lindnera z FDP, którym udało się wypracować kompromis: Verhofstadt zostanie kandydatem ALDE na przewodniczącego KE, a Rehn na inne kluczowe stanowisko unijne. I to treść tego kompromisu, a nie wybór pomiędzy Verhofstadtem a Rehmem, była przedmiotem decyzji Kongresu ALDE 1 lutego 2014 r. Prawie 80% delegatów poparło porozumienie, 14% było przeciw, a 6% się wstrzymało (Put i wsp. 2016).

W EPL zgłosiło się trzech polityków: były premier Luksemburga, Jean-Claude Juncker, zgłoszony przez jego własną partię CSV, grecką Nową Demokrację oraz niemiecką CDU; komisarz UE oraz minister w rządzie francuskim Michel Barnier, którego zgłoszenie poza własną partią UMP poparły węgierski Fidesz oraz słoweńska Nsi; oraz były premier Łotwy Valdis Dombrovskis, który jednakże wycofał swoją kandydaturę przed głosowaniem kongresu EPL. Jak wskazują Put i współautorzy, ponieważ niemiecka CDU od początku popierała Junckera, Barnier prowadził bardzo intensywną wewnętrzną kampanię skierowaną głównie do partii i delegatów niezadowolonych z niemieckiej dominacji. Ostatecznie w trakcie kongresu EPP w Dublinie na początku marca 2014 r. Juncker otrzymał 61% głosów, a Barnier 39% (Put i wsp. 2016).

Jeżeli chodzi o rolę wiodących kandydatów w kampanii wyborczej, to można podsumować ją w kilku punktach. Po pierwsze, wydaje się, że najważniejszym elementem ich współzawodnictwa były debaty, które odbyły się między 9 kwietnia a 20 maja. 9 takich debat miało miejsce w różnych miejscach w Europie, spośród których część była transmitowana on-line, a także w niektórych kanałach telewizyjnych. Według jednego z post-wyborczych badań opinii publicznej, 15% obywateli UE twierdziło, że oglądało przynajmniej jedną z tych debat, najwięcej w Luxemburgu (36%), Grecji (26%), Hiszpanii (20%), a najmniej w Holandii i Wielkiej Brytanii (6%) (Hobolt 2014). Oczywiście w tym miejscu należy przypomnieć, że brak wspólnych mediów, kwestie językowe czy też bardziej ogólnie brak sfery publicznej wpływa na trudności prowadzenia takich kampanii w całej Europie. Po drugie, stopień w którym wiodący kandydat pojawiał się w kampanii w danym kraju w dużej mierze zależał od tego czy dana partia krajowa członek europartii zdecydowała się uczynić z niego element kampanii. Ta decyzja miała z kolei w dużej mierze związek z tym jakie stanowisko zajmowała dana partia krajowa i kogo popierała w wewnętrznej rywalizacji w europartiach. Stąd też Martin Schulz w ogóle nie był obecny w kampanii wyborczej brytyjskiej Partii Pracy czy też włoskiej Partii Demokratycznej, za to prowadził dość aktywną kampanię w Niemczech (co oczywiste) czy we Francji. Generalnie jednak, wszyscy wiodący kandydaci byli dość mocno promowani w kampanii wyborczej w swoim własnym państwie (Hobolt 2014). Po trzecie, dało się zauważyć dość wyraźne różnice w strategii prowadzenia kampanii. Wydaje się że Jean-Claude Juncker prowadził swoją kampanię tak aby zyskać poparcie przywódców państw i partii politycznych mając na względzie potencjalne zwycięstwo EPL w wyborach. Stąd też jego wizyty w poszczególnych państwach opierały się na indywidualnych spotkaniach z politykami, wywiadami i konferencjami prasowymi, wykładami czy też uczestniczeniu w wystawnych przyjęciach. Natomiast Schulz i Verhofstadt znacznie bardziej byli aktywni w kampanii „na ulicy”. Niezależnie od tego wszystkie partie, w szczególności EPL i PES, uruchomiły specjalne zespoły (EPL nazywała to „gabinetem wojennym”), które prowadziły kampanię zarówno w Internecie jak i poza nim, prześcigając się w tym kogo konto na Twitterze czy Facebooku jest popularniejsze (Schmitt i wsp. 2015).

Jeśli chodzi o sam koszt kampanii, to na podstawie deklaracji przedstawicieli Europartii można ustalić że EPL miał do dyspozycji 1,75 miliona EUR, PES ok. 1,5 miliona, ALDE poniżej 1 miliona, a EGP ponad 500 tys., a PEL niecałe 100 tys. EUR. Najwięcej pochłonęły koszty osobowe (przykładowo: EPL zatrudniał 25 osób zaangażowanych w kampanię w Internecie, zaś PES miał do dyspozycji 10 osób) (Pop 2014).

Konsekwencje polityczne i instytucjonalne

Analizując wynik wyborów do PE w 2014 r., obserwatorzy powszechnie zwracali uwagę na wzrost siły partii eurosceptycznych, ale z punktu widzenia niniejszego artykułu kluczowe wydarzenie miało miejsce jeszcze przed wyborami. Wtedy liderzy trzech największych frakcji: EPL, S&D oraz ALDE zadeklarowali, że niezależnie od tego która frakcja po wyborach będzie liczyć najwięcej posłów, to wyłącznie

zaakceptują nominację na przewodniczącego KE wysuniętą przez zwycięską europartię. Innymi słowy, jeśli to EPL miała pozostać największą frakcją, to liderzy ww. frakcji zaakceptują wyłącznie kandydaturę wiodącego kandydata EPL, Jean-Claude Junckera; jeśli socjaliści mieli być górą, to wtedy EPL, S&D i ALDE wyłącznie poprą kandydaturę Martina Schulza. Ostatecznie największą frakcją ponownie została Europejska Partia Ludowa (221 mandatów), zaś frakcja Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim zdobyła 191 mandatów. To zarysowało kontekst dla całej gamy późniejszych wydarzeń mających skutki instytucjonalne i polityczne, które chciałbym omówić poniżej.

Skutki instytucjonalne

Po wyborach rozpoczęło się przeciąganie liny pomiędzy Parlamentem Europejskim i jego największymi frakcjami a państwami członkowskimi. Pierwszym przedmiotem sporu było pytanie w jaki sposób mają przebiegać „stosowne konsultacje” pomiędzy Parlamentem a Radą Europejską na temat odpowiednich kandydatów na przewodniczącego KE, jeśli PE zajął tak jednoznaczne stanowisko jak wskazałem powyżej. Deklaracja nr 11 dołączona do Traktatu z Lizbony stanowi bowiem m.in. że „konsultacje te będą koncentrowały się na kwalifikacjach kandydatów na urząd przewodniczącego Komisji, z uwzględnieniem wyborów do Parlamentu Europejskiego, zgodnie z artykułem 17 ustęp 7 akapit pierwszy”. A zatem mamy tutaj wyraźne odniesienie do kandydatów, a nie kandydata.

Druga kwestia dotyczyła samej wykładni art. 17 ust. 7, w szczególności omówionego powyżej znaczenia formuły „uwzględniając wybory do PE”. Parlament konsekwentnie trzymał się ustalonej przez siebie interpretacji, czyli że kandydatem na przewodniczącego KE może być tylko wiodący kandydat tej rodziny politycznej której frakcja w PE uzyskała najwięcej mandatów. Natomiast takie stanowisko było obce wielu członkom Rady, i nie tylko chodzi tutaj o Wielką Brytanię i premiera Davida Camerona, ale także o Angelę Merkel, która w marcu 2014 r. tuż po nominacji Junckera przez EPL wskazywała, że nie ma „automatyzmu” między wyborem wiodącego kandydata przez europartie a tym kto potem zostanie przewodniczącym KE. Podobnie ostrożne stanowisko zajmował ówczesny przewodniczący Rady Europejskiej, Herman Van Rompuy (Keating 2014). Dlatego też państwa członkowskie nie zaakceptowały kandydatury Junckera na pierwszym posiedzeniu Rady Europejskiej tuż po majowych wyborach.

Mamy zatem do czynienia z istotnym problemem prawnym: jeżeli przychylimy się do wykładni proponowanej przez Parlament Europejski, to rola Rady Europejskiej ogranicza się do swego rodzaju notariusza, który może tylko i wyłącznie formalnie zgłosić kandydata zaproponowanego przez tę rodzinę polityczną która zdobyła najwięcej miejsc w PE. Rodzi to również pytanie o zgodność takiej interpretacji z treścią wskazanej uprzednio deklaracji nr 11 dołączonej do Traktatu. Jeżeli natomiast zastosujemy wykładnię bliską niektórym państwom członkowskim, zakładającą że uwzględnienie wyborów do PE nie oznacza automatycznego zaakceptowania kandydata wysuniętego przez największą europartie, to rodzi to pytanie o wiarygodność Parlamentu i samych wyborów do PE, w kontekście deklarowanej

tezy że „tym razem będzie inaczej”, zaś w nieco bardziej ogólnym ujęciu, o wpływ obywateli na kształt europejskiej egzekutywy. Innymi słowy, niektórym państwom członkowskim nie chodziło o to, aby kompletnie zignorować wynik wyborów do PE, ale żeby mieć możliwość rozważenia różnych kandydatur poza tą wysuniętą przez EPL.

Tuż po majowym posiedzeniu Rady Europejskiej, pojawił się element który przesądził o zmianie stanowiska przez Angelę Merkel, i prawdopodobnie stał on się kluczowy w ostatecznym doprowadzeniu do zaakceptowania Junckera przez Radę Europejską. Mianowicie media niemieckie podniosły ogromne larum, wskazując na brak poszanowania decyzji wyborców przez państwa członkowskie poprzez odrzucenie kandydatury Junckera wysuniętej przez największą frakcję w PE (Westlake 2016; Christiansen 2016). Miało ono oczywiście szersze podłoże związane z wewnątrzniemieckimi dyskusjami na temat braku demokracji w UE, oraz niemieckiej wizji dalszej integracji politycznej, która to dyskusja miała nie tylko aspekt polityczny, ale także filozoficzny (z udziałem takich uczonych jak Jurgen Habermas czy Ulrich Beck), a nawet prawny (związany ze słynnym wyrokiem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego „demokratyczności” wyborów do PE w 2009 r.). Nie należy ponadto zapominać, że w Niemczech idea *Spitzenkandidaten* oraz rywalizacja Juncker-Schulz uzyskała bardzo wysoki status. Debaty między Schulzem a Junkcerem odbyły się w głównych kanałach niemieckiej telewizji, zaś kampania wyborcza Schulza m.in. ostrzegała, że głos na CDU i CSU to głos na innego niż niemiecki przewodniczący KE, czyli Jean Claude Juncker. W związku z tym oburzenie mediów niemieckich na pierwotne zablokowanie nominacji Junckera było odbiciem szerszych tendencji społecznych i politycznych. Fragment komentarza zamieszczonego 29 maja 2014 r. w gazecie *Bild* jest szczególnym przykładem tej atmosfery:

Jedno jest pewne: Europejczycy chcą, aby Juncker był prezydentem UE. Schulz uzyskał drugi najlepszy wynik. Trzeci, który nie kandydował w wyborach, nie może być wybrany na to stanowisko. To zamieniłoby demokrację w farsę. Może coś takiego przeszłoby w NRD albo w skrajnie prawicowych republikach bananowych. Ale nie w UE. Gdyby miało być inaczej UE zginie (cyt. za Westlake 2016).

Wobec skali i natężenia głosów krytycznych, Merkel stanęła pod prężerem i musiał się ugiąć. Poparła więc Junckera (którego w końcu od początku popierała w wyścigu wewnątrz EPL!) i przekonała pozostałe państwa, zaś veto Camerona oraz premiera Węgier Victora Orbana było nieistotne z punktu widzenia większości kwalifikowanej która była potrzebna dla podjęcia decyzji w tej sprawie (Christiansen 2016). Wobec wcześniej deklarowanego poparcia dla Junckera, jego wybór przez PE przeszedł dość gładko.

Należy jednak pamiętać, że wybór przewodniczącego KE jest tylko jednym z wielu elementów które decydują o kształcie relacji międzyinstytucjonalnych. Należy tu zwłaszcza przypomnieć o tym, iż wynik wyborów do PE nie ma bezpośredniego wpływu na to kto zostanie komisarzem UE. Ponadto, nie oznacza on automatycznie, że przewodniczący KE będzie poczuwał się do szczególnej wdzięczności PE który go tak jednoznacznie poparł. Pojawiły się jednak dwie szczególne okoliczności wpływające na te relacje. Po pierwsze, wbrew oczekiwaniom zamiast stworzyć bardziej rywalizacyjny system w PE, mechanizm *Spitzenkandidaten* przyczynił

się pośrednio do wzmocnienia koncyliacyjności. Podobnie jak to było wcześniej w historii, PE musiał się zjednoczyć w poprzek podziałów politycznych aby osiągnąć sukces w stosunku do Rady Europejskiej. Bardziej ścisła współpraca była również nieco wymuszona większym znaczeniem posłów eurosceptycznych w PE wybranych w 2014 r. Po drugie, wydaje się że rezultatem rywalizacji Juncker-Schulz było zacieśnienie osobistej współpracy pomiędzy nimi po wyborach, co przejawiało się w bardzo stanowczym popieraniu przez Schulza jako szefa PE propozycji legislacyjnych KE (w szczególności dotyczące Europejskiego Planu Inwestycyjnego, TTIP czy kwestii kryzysu migracyjnego), oraz o czym informowały media powołaniu tzw. grupy G5, opierającej się na regularnych spotkaniach i uzgodnieniach pięciu osób: Junckera, pierwszego wiceprzewodniczącego KE Fransa Timmermansa, Schulza, oraz liderów frakcji EPL i S&D w PE (Palmeri 2015). Doszło nawet do tego, że Juncker, wbrew stanowisku EPL, miał grozić dymisją w przypadku nie pozostawieniu na stanowisku przewodniczącego PE Martina Schulza na jeszcze jedną kadencję (Gutteridge 2016).

Skutki polityczne

Skutki polityczne można przedstawić z wielu punktów widzenia, ale poniżej chciałbym omówić tylko dwa zagadnienia: wpływ mechanizmu wiodących kandydatów na same wybory do PE, oraz skutki dla europartii.

Powszechnie wskazuje się, że z generalnie rzecz biorąc mechanizm miał większe znaczenie dla kształtowania relacji międzyinstytucjonalnych opisanych powyżej, niż w szczególności sposób odmienił wybory do PE. Po pierwsze, nie zauważono generalnego wpływu tego mechanizmu na podniesieniu poziomu frekwencji wyborczej, z jednym istotnym wyjątkiem: mianowicie rozpoznawalność kandydatów przez wyborców zwiększała jednak, i to dość znacząco, prawdopodobieństwo wzięcia udziału w wyborach. Czynnikiem wzmacniającym poziom rozpoznawalności była wizyta kandydata w danym państwie w trakcie kampanii (Schmitt i wsp. 2015). Problem w tym, że generalnie niewielu wyborców deklarowało, że rozpoznaje tychże kandydatów, choć tutaj występowały dość duże różnice pomiędzy państwami. Przy średniej dla Junckera dla całej UE wynoszącej 18,91% jego rozpoznawalność – nie licząc jego macierzystego Luksemburga - wahała się od 4–5% w Czechach, Rumunii czy w Polsce, czy Estonii do 43% w Austrii i 64% w Niemczech. Z kolei w przypadku Martina Schulza, którego w całej Unii rozpoznawało 16,9% wyborców, na poziomie krajowym te dane wahały się od 3,7% mieszkańców Wielkiej Brytanii, przez niecałe 8% w Polsce do 40% w Austrii (Popa i wsp. 2016). Wydaje się jednak, że nie można było oczekiwać ze w ciągu relatywnie krótkiej kampanii wyborczej uda się zwiększyć znacząco te wartości, a ponadto należy je porównywać ze stopniem rozpoznawalności polityków w ogóle (Juncker mimo bardzo długiej kariery na najwyższych stanowiskach jest w swoim kraju rozpoznawany przez 80% wyborców). Po drugie, jeśli chodzi o różnice w postrzeganiu efektów mechanizmu wiodących kandydatów, to wynikają one w dużej mierze z postawy wobec integracji europejskiej. Ci wyborcy którzy deklarowali pozytywną ocenę UE uważają że dzięki mechanizmowi UE stała się bardziej demokratyczna. Z drugiej strony, ci którzy mieli stanowisko sceptyczne lub raczej sceptyczne wobec UE umocnili się w tej ocenie jeżeli byli świadomi

występowania kandydatów prointegracyjnych (Popa i wsp. 2016). Po trzecie, poza kilkoma państwami, wiodący kandydaci byli niewidoczni w trakcie kampanii. Trudno byłoby też przekonać że ich propozycje programowe odegrały jakąkolwiek rolę (Hobolt 2014).

Wydaje się jednak, że z punktu widzenia europartii mechanizm spełnił swój instytucjonalny cel w postaci wyboru jednego z kandydatów na przewodniczącego KE. Tak też sukces definiowali szefowie sztabu obu kandydatów jeszcze w trakcie kampanii (Pop 2014). Dla europartii oznacza to bardzo istotny wzrost znaczenia, i po raz pierwszy realizacja jednego z klasycznych celów partii politycznych, czyli dążenie do sprawowania stanowisk politycznych (*office-seeking*). Od zawsze bowiem europartie zmagaly się z ich najważniejszym celem: pokazanie wartości dodanej współpracy w ramach europartii, zwłaszcza dla swoich własnych partii członkowskich. O ile klasyczne funkcje europartii, takie jak umożliwianie transnarodowej współpracy, wymiany doświadczeń, a nawet koordynowanie działań w ramach instytucji UE, były powszechnie dostrzegane (zwłaszcza w przypadku EPL i PES), to jednak wydaje się dopiero nominacja wiodących kandydatów dodała paliwa europartiom. W związku z tym wydaje się mało prawdopodobne, żeby jakąkolwiek partia krajowa będąca członkiem którejś z wiodących europartii zignorowała ten proces w 2019 r.

Zakończenie

Podsumowując, należy wskazać, że idea mechanizmu wyłaniania kandydatów przez europartie oraz powiązanie nominacji kandydata z wyborami do PE została zaproponowana przez Europejską Partię Ludową, aby następnie zyskać statut obowiązującego przepisu traktatowego. Kluczowe instytucje UE, takie jak Komisja Europejska i Parlament Europejski, a także inne europartie, wspólnie przystąpiły do dalszego doprecyzowywania tego pomysłu przed wyborami w 2014 r. Uzasadnienie dla niego oparte było na krytycznej analizie związanej z brakiem bezpośredniego wpływu wyników wyborów na kształt unijnej egzekutywy, braku personalizacji polityki europejskiej, co zdaniem pomysłodawców przyczyniało się do deficytu demokracji oraz braku pełniejszej legitymizacji i poparcia dla działań KE. Pozwala to na wskazanie dwóch bardzo ważnych wniosków które płyną z powyższych rozważań: pierwszego, związanego z tym, iż europartie są w stanie kształtować swoje środowisko instytucjonalne w kluczowych dla nich obszarach, organizując koalicję rzeczniczą dla swoich pomysłów; oraz drugiego, dotyczącego tego, że konflikt dotyczący tego na ile należy uwzględnić wynik wyborów przy podejmowaniu decyzji, oraz do jakiego stopnia Rada Europejska powinna uwzględniać sugestie europartii, sięga co najmniej do roku 2004. Dlatego też nie można rozpatrywać wydarzeń które miały miejsce w 2014 r. bez odniesienia się do wcześniejszego okresu, bowiem linia i przedmiot sporu zostały wyznaczone wcześniej. Wskazuje to w szczególności na siłę eksplanacyjną instytucjonalizmu historycznego. Z drugiej strony widzimy jednocześnie jak długo zajmuje UE wprowadzenie zmian do praktyki jej funkcjonowania i jak trwałe są wzorce i mechanizmy wypracowane i stworzone przez lata.

Mechanizm nominacji wiodących kandydatów spełnił swój cel instytucjonalny: kandydat tej europartii która uzyskała najwięcej mandatów w PE został ostatecznie

przewodniczącym Komisji Europejskiej. Eksperyment należy odczytywać głównie z punktu widzenia relacji międzyinstytucjonalnych oraz jako sposób wzmocnienia roli europartii, niż jako metoda na zmniejszenie dolegliwości na jakie cierpią wyborcy do PE. W szczególności, brak wpływu na frekwencję wyborczą czy też brak silniejszej polityzacji jako rezultat tego eksperymentu każe zastanowić się na ile jest to skuteczne narzędzie redukcji szeregu bolączek, na które cierpi od wielu lat Unia Europejska.

W 2019 roku eksperyment zostanie najprawdopodobniej powtórzony, być może nawet z większym impetem. Podobnie jak jego poprzednik, obecny przewodniczący KE Jean-Claude Juncker gorąco do tego zachęca. W tegorocznym przemówieniu o stanie Unii poświęcił bowiem wyjątkowo dużo miejsca demokracji, w tym roli europartii i ich fundacji czy też konwencjom demokratycznym. Myślę że byłoby bardzo ciekawym i ożywym doświadczeniem, gdyby któraś z partii eurosceptycznych nominowała swojego kandydata celem stawienia czoła partiom głównego nurtu. Być może tego brakowało w 2014 r. aby większa liczba osób zainteresowała się tym procesem. Zaś perspektywa Brexitu otworzy na nowo pytanie czy rozdzielać brytyjskie miejsca w PE pomiędzy państwa członkowskie, czy też utworzyć transnarodowy okręg wyborczy, z którego kandydaci do PE byłiby wybierani przez wszystkich obywateli UE. Jeśli ten drugi scenariusz by się ziścił, europartie będą miały pełne ręce roboty.

Bibliografia

- ALDE Party 2013. EP Election 2014 – procedure on nomination of common liberal top candidate(s), [23.09.2014] https://www.aldeparty.eu/sites/alde/files/40-Resolutions/2013_ep_election_2014_-_procedure_on_nomination_of_common_liberal_top_candidates.pdf
- Barroso José Manuel. 2012. Orędzie o stanie Unii w 2012 r. [20.10.2015] http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_pl.htm
- Cameron David. 2014. Presidency of the European Commission. Article by David Cameron. [24.09.2014] <https://www.gov.uk/government/news/presidency-of-the-european-commission-article-by-david-cameron>
- Cerulus Laurens. 2013. Rehn in pole position to lead EU liberals in 2014 election campaign. [14.10.2014] <https://www.euractiv.com/section/elections/news/rehn-in-pole-position-to-lead-eu-liberals-in-2014-election-campaign/>
- Christiansen Thomas. 2016. After the Spitzenkandidaten. Fundamental change in the EU's political system? *West European Politics* 39(5) : 992–1010.
- Cini Michelle. 1996. *The European Commission. Leadership, organisation, and culture in the EU administration*. Manchester: Manchester University Press.
- Closa Carlos. 2004. The Formation of Domestic Preferences on the EU Constitution in Spain. *Comparative European Politics* 2(3) : 320–338.
- Europejska Partia Ludowa 2014. Factsheet. The story of the „Spitzenkandidaten”. [20.10.2015] http://juncker.epp.eu/sites/default/files/attachments/factsheet_-_story_of_spitzenkandidaten_final.pdf w dniu.
- Fabbrini Sergio. 2013. The Parliamentary Election of The Commission President. Constraints on The Parlamentarization of the European Union. SOG-Working Paper. LU-

- ISS School of Government. Rome (SOG-WP9/2013). [24.09.2014] http://www.sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/SOG%20Working%20Papers%20WP9-2013%20Fabbrini_0.pdf
- Follesdal Andreas, Hix Simon. 2006. Why There is a Democratic Deficit in the EU. A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies* 44(3) : 533–562.
- Gagatek Wojciech. 2009. *European political parties as campaign organisations. Toward a greater politicisation of the European Parliament elections*. Brussels: Centre for European Studies.
- Grant Charles. 1994. *Delors. Inside the house that Jacques built*. London: Brealey Publishing.
- Gutteridge Nick. 2016. 'Now kick out Juncker!' Pressure on EU chief as Merkel says Schulz exit must spark 'reset'. *Politico* 24.11.2016. [10.11.2017] <http://www.express.co.uk/news/politics/736038/European-Union-Jean-Claude-Juncker-resign-Angela-Merkel-Martin-Schulz-quits-EU>
- Haas Ernst B. 2008 [1964]. *Beyond the nation state. Functionalism and international organization*. Colchester, UK: ECPR Press.
- Hall Peter A., Taylor Rosemary C.R. 1996, Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies* 44(5) : 936–957.
- Hix Simon. 1997. Executive Selection in the European Union. Does the Commission President Investiture Procedure Reduce the Democratic Deficit? *European Integration online Papers* 1 : 1–15. [10.11.2017] <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1997-021.pdf>
- Hix Simon. 2008. *Whats Wrong with the European Union and How to Fix it*. Polity Press.
- Hix Simon, Bartolini Stefano. 2008. Politics. The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU? *Notre Europe Policy paper* 19 : 1–50. [25.12.2012] <http://www.notre-europe.eu/en/axes/vision/travaux/publication/politics-the-right-or-the-wrong-sort-of-medicine-for-the-eu/>
- Hobolt Sara B. 2014. A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections. *Journal of European Public Policy* 21(10) : 1528–1540.
- Hooghe Liesbet, Marks Gary. 2009. A Postfunctionalist Theory of European Integration. From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science* 39(01) : 1–23.
- Johansson Karl Magnus. 2017. The role of Europarties in EU treaty reform. Theory and practice. *Acta Politica* 52(3) : 286–305.
- Kassim Hussein. 2004. The United Kingdom and the future of Europe. Winning the battle, losing the war. *Comparative European Politics* 2(3) : 261–281.
- Keating Dave. 2014. No commitment from Van Rompuy to choose one of five candidates for Commission presidency. *Politico*, 19.05.2014. [10.11.2017] <https://www.politico.eu/article/no-commitment-from-van-rompuy-to-choose-one-of-five-candidates-for-commission-presidency/>
- Komisja Europejska. 2013. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów. Przygotowanie do wyborów europejskich w 2014 r.: dalsze usprawnienie demokratycznego i skutecznego sposobu przeprowadzania wyborów. Brussels (COM(2013) 126 final). [20.10.2015] http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/com_2013_126_en.pdf w dniu.

- Moravcsik Andrew. 1993. Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies* 31(4) : 473–524.
- Moravcsik Andrew. 2002. Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 40(4) : 603–624.
- Moravcsik Andrew. 2004. Is there a 'democratic deficit' in world politics? A framework for analysis. *Government and Opposition* 39(2) : 336–363.
- Palmeri Tara. 2015. The most exclusive dining club in Brussels. *Politico*. [9.10.2017] <http://www.politico.eu/article/g5-brussels-most-exclusive-dining-club/>
- Parlament Europejski. 2012. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2012r. w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014r. (2012/2829(RSP)) (P7_TA(2012)0462), [10.11.2017] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0462+0+DOC+XML+V0//PL>
- Parlament Europejski. Biuro informacyjne w Polsce. 2013. Inauguracja przedwyborczej kampanii informacyjnej Parlamentu Europejskiego. [15.10.2017] http://www.europarl.europa.eu/poland/pl/strona_glowna/aktualnosci/news/news-2013/sep-tember/rozpoczecie_kampanii.html
- PEL. 2013. Tsipras, Nominated by the European Left, as the Voice to Denounce the Policies of the Troika in the European Commission, 15 December 2013. [20.10.2015] <http://www.european-left.org/4th-el-congress/tsipras-nominated-european-left-voice-denounce-policies-troika-european-commission>
- Peñalver García Nereo, Priestley Julian. 2015. *The making of the European Commission President*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- PES. 2009. Resolution n°2: A New Way Forward, A Stronger PES. Adopted by the 8th PES Congress. [20.12.2012] https://www.pes.eu/export/sites/default/Downloads/Policy-Documents/Democracy/Resolution2_adopted_EN.pdf_551561876.pdf
- PES. 2011. Selecting our common candidate in 2014. Adopted by the PES Council on 24 November 2011. [20.02.2014] http://www.pes.eu/sites/www.pes.org/files/adopted_resolution__selecting_our_common_candidate_in_2014__en.pdf
- PES. [2014] Towards a New Europe. PES Manifesto Adopted by the PES Election Congress in Rome on 1 March 2014. http://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/party-of-europeansocialists/pages/1101/attachments/original/1394819127/pes_manifesto_-_adopted_by_the_pes_election_congress_en.pdf?1394819127.
- Pop Valentina. 2014. Buses, selfies, posters: EU campaign in full swing. *EUObserver* 16.05.2014. [10.11.2017] <https://euobserver.com/eu-elections/124152>
- Popa Sebastian Adrian, Rohrschneider Robert, Schmitt Hermann, 2016. Polarizing without legitimizing. The effect of lead candidates' campaigns on perceptions of the EU democracy. *Electoral Studies* 44 : 469–482.
- Put Gert-Jan, van Hecke Steven, Cunningham Corey, Wolfs Wouter. 2016. The choice of Spitzenkandidaten. A comparative analysis of the Europarties' selection procedures. *Politics and Governance* 4(1) : 9–22.
- Sandholz Wayne, Stone Sweet Alec. 2012. Neofunctionalism and supranational governance. W *The Oxford handbook of the European Union*. Erik Jones, Anand Menon i Stephen Weatherill (red.). Oxford: Oxford University Press.
- Schmitt Hermann, Hobolt Sara B., Popa Sebastian Adrian. 2015. Does personalization increase turnout? Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections. *European Union Politics*. 347–368.

- Thielemann Eiko R. 2004. Dividing Competences. Germany's Vision(s) for Europe's Federal Future. *Comparative European Politics* 2(3) : 358–374.
- van Hecke Steven. 2012. Polity-Building in the Constitutional Convention. Transnational Party Groups in European Union Institutional Reform. *Journal of Common Market Studies* 50(5) : 837–852.
- Westlake Martin. 2016. Chronicle of an election foretold. The longer-term trends leading to the 'Spitzenkandidaten' procedure and the Election of Jean-Claude Juncker as European Commission President. *LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series* 102 : 62. [20.10.2016] <https://ssrn.com/abstract=2710554> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2710554>

The Mechanism of Selecting Candidates for President of the European Commission by European Political Parties: Political and Institutional Origins and Consequences

Abstract

“This time it’s different” was the official motto of the European Parliament’s information campaign before the 2014 elections. The reason why it was to be different related to the strengthening of the EP’s powers introduced by the Treaty of Lisbon and to a modification of the selection mechanism of candidates for the European Commission Presidency. The nomination was to be directly dependent on the result of the EP elections, whereby the new President would come from the largest political group in the newly elected House. As it came out, not only was this mechanism fully implemented, but it went even further. The EP, its political groups and the Europarties put the leaders of EU Member States up against the wall.

Keywords: elections, political parties, procedure on nomination, European Parliament, European Commission