

Organisational structure of the EU institutions – an analysis of effectiveness in a time of crisis

Abstract

The economic crisis showed the weaknesses of the institutional system of the European Union, raising questions about its shape. The article aims to determine whether internal structures of the EU institutions and their modes of operation are chances or barriers for effective treaty implementation and the ability of institutions to face unexpected, difficult situations. The article focuses both on the formal structure of the institutions and their human resources. The article aims to conclude if the crisis may give impetus to a significant improvement in the EU institutional system.

Keywords: *institution, European Council, Council of the European Union, European Commission, European Parliament, European Central Bank*

Streszczenie

Kryzys uwypuklił szereg słabości systemu instytucjonalnego Unii, stając się okazją do ponownej refleksji nad jego kształtem. Artykuł jest próbą zmierzenia się z pytaniem, na ile sposób organizacji wewnętrznej i tryb działania instytucji unijnych stanowi szansę, a na ile – barierę dla efektywnego realizowania celów sformułowanych w traktatach oraz reagowania na bieżące, często trudne i zaskakujące wyzwania. W artykule, oprócz analizy formalnych układów wewnątrzinstytucjonalnych, uwzględniona jest również płaszczyzna personalna. Ważnym pytaniem jest, czy kryzys może przyczynić się do gruntownej naprawy systemu instytucjonalnego UE.

Słowa kluczowe: *instytucja, Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska, Parlament Europejski, Europejski Bank Centralny*

Jolanta Szymańska
Uniwersytet Jana Kochanowskiego

Struktura organizacyjna instytucji unijnych – analiza efektywności w dobie kryzysu¹

Unia Europejska jest organizacją w bardzo dużym stopniu zinstytucjonalizowaną. Specyfika tego systemu instytucjonalnego, w tym „podziału władzy” i relacji międzyinstytucjonalnych oraz rozwiązań wewnątrzinstytucjonalnych wynika zarówno z wielości i różnorodności zadań, jakie stawia przed sobą organizacja, jak i z określonego poziomu rozwoju procesu integracji – postęp w zakresie merytorycznych aspektów współpracy, rozszerzająca się liczba jego uczestników oraz stałe przenikanie się pierwiastków międzyrządowych i ponadnarodowych w organizacji w naturalny sposób determinują rozwój architektury instytucjonalnej Unii. O ile sam proces instytucjonalizacji jest wyrazem aprobaty integrujących się aktorów dla wzajemnych oddziaływań i uznaniem celowości ich utrwalenia, o tyle zbyt duża liczba bytów instytucjonalnych i nadmierna złożoność systemu postrzegane są jednoznacznie negatywnie. Złożoność ta może bowiem stanowić barierę dla efektywnego realizowania przez Unię celów traktatowych oraz reagowania na bieżące wyzwania. Może też – przy braku transparentności – przyczyniać się do braku zaufania do instytucji, a przez to sama w sobie stanowić źródło kryzysów.

Pytanie o to, jak zaprojektować system instytucjonalny Unii Europejskiej, w tym strukturę organizacyjną instytucji, aby pogodzić wymóg transparentności i demokratyzacji oraz poszanowania interesów narodowych z efektywnością działania całej organizacji, od zawsze towarzyszyło dyskusji nad reformami UE. Było jednym z kluczowych, jakie postawili sobie architekci traktatu lizbońskiego. Wydawało się, że reformy, które

¹ Artykuł powstał w ramach projektu badawczego „Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przezwyciężania”. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/05/B/H5/01077.

wprowadził traktat, odpowiadają przynajmniej na część oczekiwań nowej rozszerzonej Unii, rodząc przy tym nadzieję na przekształcenie jej w spójnego i bardziej wpływowego gracza na scenie globalnej (Piedrafito, Blockmans 2014). Niedługo po podpisaniu traktatu organizacja musiała się jednak zmierzyć z poważnymi wyzwaniami – najpierw z kryzysem finansowym i ekonomicznym, niedługo po tym – z szeregiem kryzysów politycznych, w tym z wciąż nierozwiązanym konfliktem ukraińskim oraz z konfliktami na południowych obrzeżach Europy i – w ich następstwie – z niekontrolowanym napływem imigrantów do Unii. Zarówno kryzysy polityczne, jak i kryzys gospodarczy uwypukliły szereg słabości systemu instytucjonalnego Unii, stając się okazją do ponownej refleksji nad jego kształtem. W odniesieniu do struktur wewnątrz instytucjonalnych refleksja ta jest tym bardziej zasadna, że 2014 rok był rokiem przełomu kadencji w UE, a zatem okazją do swoistego „nowego otwarcia”.

Niniejszy artykuł jest próbą zmierzenia się z pytaniem, na ile sposób organizacji wewnętrznej i tryb działania instytucji unijnych stanowią szansę, a na ile – barierę w efektywnym realizowaniu celów sformułowanych w traktatach oraz w reagowaniu na bieżące, często trudne i zaskakujące wyzwania. Artykuł nie ogranicza się jedynie do analizy formalnych układów wewnątrz-instytucjonalnych, uwzględniając również płaszczyznę personalną. Rozróżnienie tych perspektyw pozwoli określić, czy odpowiednia obsada stanowisk wystarczy, aby uporać się z problemami, jakie stoją przed Unią w dobie kryzysu, czy też potrzebne są w tym celu głębsze zmiany systemowe. Kluczowym będzie przy tym zastanowienie się, czy kryzys może wywołać efekt katartyczny i przyczynić się do gruntownej naprawy systemu instytucjonalnego UE.

Prowadzona analiza oparta będzie zarówno na aktach prawnych, dokumentach wewnętrznych instytucji, specjalistycznych raportach i teoretycznej literaturze przedmiotu, jak i na bieżącej obserwacji aktywności poszczególnych instytucji w kontekście nawarstwiających się kryzysów. Ze względu na obszerność problematyki – na strukturę instytucjonalną UE składa się obecnie kilkadziesiąt jednostek i organów o określonych kompetencjach i organizacji wewnętrznej – w artykule zaprezentowane zostaną jedynie najważniejsze – zdaniem autorki – kwestie odnoszące się do struktur organizacyjnych i trybu działania instytucji, zwłaszcza te, które w największym stopniu zaważyły na słabości poszczególnych elementów maszyny instytucjonalnej UE w obliczu kryzysu. Zaprezentowany zostanie również przegląd propozycji konkretnych reform strukturalnych, które na przełomie kadencji unijnych instytucji przedstawiane są przez czołowe europejskie think tanki i ośrodki badawcze.

Jak wskazuje Zbigniew Czachór, kluczowym elementem rozważań nad możliwością wyjścia Unii z kryzysu jest kwestia dualnej równowagi systemu instytucjonalnego UE, na którą składa się zarówno równowaga między instytucjami, jak i równowaga wewnątrz instytucji (Czachór 2013: s. 249). Kryzysy, z jakimi przyszło się zmierzyć Unii, naruszyły oba typy równowagi, wnosząc do systemu nowe mechanizmy i wzorce zachowań. „Okazało się, że im więcej pojawiało się sprzecznych kryzysowych interesów krajów członkowskich, tym większa okazywała się niemoc decyzyjna istniejących ram instytucjonalnych” (Czachór 2013: s. 249). Kryzys postawił przed instytucjami nowe wyzwania, na nowo definiując też ich pozycję i rolę w systemie instytucjonalnym UE. Tryb funkcjonowania i struktura wewnętrzna poszczególnych instytucji odegrały w tym kontekście ważną rolę. W przypadku niektórych instytucji potrzeba reform wewnętrznych stała się ewidentna. Możliwość ich wdrożenia będzie na długo warunkowała dalszą efektywność poszczególnych instytucji i całego systemu.

Rada Europejska

Jak dowodzą w licznych opracowaniach eksperci, Rada Europejska staje się obecnie nowym centrum polityk europejskich (Puetter 2013). Dzieje się tak zarówno za sprawą wzmocnienia pozycji tej instytucji w traktacie lizbońskim, zwiększonej aktywności RE, stymulowanej – zwłaszcza w ostatnich latach – przez rozwój sytuacji kryzysowych, jak i dzięki specyficznej strukturze i organizacji prac tej instytucji. Rola Rady Europejskiej nie ogranicza się już do formułowania strategicznych wytycznych i priorytetów politycznych Unii. Pomimo zastrzeżenia art. 15 ust. 1 TUE, zgodnie z którym „Rada Europejska nie pełni funkcji prawodawczej”, coraz śmielej włącza się w codzienne zarządzanie kluczowymi politykami Unii, odgrywając często decydującą rolę w tym procesie.

Na mocy traktatu lizbońskiego, Rada Europejska stała się formalnie jedną z instytucji unijnych. Zgodnie z art. 15 ust. 2 TFUE, w jej skład wchodzi szefowie państw lub rządów państw członkowskich, jej przewodniczący oraz przewodniczący Komisji Europejskiej. W pracach Rady Europejskiej uczestniczy ponadto wysoki przedstawiciel UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (TFUE: art. 15 ust. 2). Od wejścia w życie traktatu lizbońskiego, na czele instytucji stoi przewodniczący wybierany na 2,5-letnią kadencję. Jego powołanie było odpowiedzią na słynne już pytanie „Do kogo dzwonić, jeśli chcę rozmawiać z Europą?”, którego autorstwo przypisuje się Henry’emu

mu Kissingerowi. Przewodniczący Rady Europejskiej miał zatem stać się twarzą organizacji – jej głównym reprezentantem w relacjach międzynarodowych, a także koordynatorem procesów negocjacyjnych pomiędzy państwami członkowskimi.

Utworzenie urzędu przewodniczącego Rady Europejskiej miało znamienny wpływ na funkcjonowanie samej Rady. Stały przewodniczący, w zakresie kompetencji którego weszło – zgodnie z art. 16 ust. 6 TFUE – przewodniczenie instytucji i prowadzenie jej prac, zapewnienie przygotowania i ciągłości prac Rady Europejskiej, we współpracy z przewodniczącym Komisji i na podstawie prac Rady ds. Ogólnych, wspieranie wypracowania konsensusu w Radzie Europejskiej oraz przedstawianie sprawozdań z jej posiedzeń Parlamentowi Europejskiemu (TFUE: art. 16, ust. 6), wzmocnił spójność, systematyczność i efektywność działań instytucji oraz jej pozycję w układzie międzyinstytucjonalnym.

W związku z dość lakonicznie zarysowanym zakresem kompetencji przewodniczącego przez traktaty (poza wymienionymi otrzymał również prawo do reprezentowania Unii na zewnątrz w sprawach bezpieczeństwa i polityki zagranicznej), istotną rolę w nadaniu kształtu tej instytucji odegrał Herman Van Rompuy, który piastował to stanowisko przez pierwsze dwie kadencje. Pięć lat rządów van Rompuy’a to okres dyskretnego, a zarazem skutecznego przewodnictwa w Radzie Europejskiej. Jak podkreśla Agnieszka Łada, były belgijski premier okazał się na tym stanowisku „silniejszy niż państwa członkowskie się spodziewały” (Łada 30.08.2014). W okresie swojego urzędowania wykazał się sprawnością w dyplomacji i umiejętnościami administracyjnymi, przejawiał również inicjatywę w kluczowych dla Unii Europejskiej sprawach, realnie wpływając na agendę Rady Europejskiej oraz reformy mechanizmów funkcjonowania organizacji. Sukcesy przewodniczącego widoczne były zwłaszcza na polu walki z kryzysem w strefie euro – van Rompuy był jednym z głównych architektów projektu unii bankowej oraz europejskiego nadzoru nad bankami. W ostatnich miesiącach urzędowania dał się poznać jako orędownik projektu utworzenia unii energetycznej.

Zaufanie, jakie van Rompuy zyskał wśród liderów państw członkowskich, zapewniło mu mandat do działania, wzmacniając pozycję przewodniczącego, a zarazem całej Rady Europejskiej. Belg wysoko zawiesił poprzeczkę swojemu następcy – Donaldowi Tuskowi, który w grudniu 2014 roku rozpoczął urzędowanie. Tusk to z pewnością inny typ polityka niż jego poprzednik. Z jednej strony – ma na koncie spore sukcesy na krajowej scenie politycznej i – jako wieloletni premier – długi staż w Radzie Europejskiej, z drugiej zaś – w przeciwieństwie do van Rompuy’a, nie posiada wielu umiejętności potrzebnych do sprawnego wypełniania nowej funkcji, w tym – przede wszystkim –

odpowiednich kompetencji językowych. Wielu komentatorów zarzuca mu również uprawianie polityki „cieplej wody w kranie”. Wybór Tuska wydaje się więc obiecujący i ryzykowny zarazem.

Wzrost znaczenia Rady Europejskiej nie jest jednak wyłącznie zasługą jej dotychczasowego lidera, ale przede wszystkim – pochodną zwiększonej aktywności instytucji. Liczba odbywanych każdego roku posiedzeń Rady Europejskiej sukcesywnie wzrasta. Do połowy lat 90. szefowie państw i rządów spotykali się trzy razy w roku. Później liczba spotkań wzrosła do czterech, a następnie – do pięciu, sześciu, a nawet siedmiu rocznie. Od czasu kryzysu finansowego w 2008 r. siedem spotkań stało się absolutnym minimum, a w jego szczytowych latach 2011–2012 odbyło się ich po dziesięć. Warto w tym kontekście podkreślić, iż traktat lizboński określa, że RE zbiera się co najmniej dwa razy w ciągu półrocza. Faktyczna liczba spotkań znacząco przekracza zatem obligatoryjne minimum.

Zwiększenie liczby posiedzeń Rady Europejskiej było możliwe dzięki zagwarantowanej w traktacie procedurze zwoływania nadzwyczajnych spotkań instytucji przez jej przewodniczącego – „jeżeli sytuacja tego wymaga” (TUE: art. 15 ust. 3). W ostatnich latach, poza spotkaniami w standardowym trybie, planowanymi i przygotowywanymi z wyprzedzeniem, odbyła się cała seria nadzwyczajnych posiedzeń, do których zwołania impulsem stawały się bieżące wydarzenia w UE i jej międzynarodowym otoczeniu. „Szttywna” zazwyczaj agenda spotkań tuż przed ich rozpoczęciem podlegała istotnym przeobrażeniom. Wzrosła przy tym liczba posiedzeń poświęconych pojedynczym kwestiom polityki, podczas których niemal cała uwaga szefów państw i rządów skupiała się na wybranym zagadnieniu, a pozostałe sprawy omawiano niejako na marginesie. Zwiększona liczba spotkań *ad hoc* skłania do refleksji nad możliwością stworzenia nowego kalendarza prac Rady Europejskiej, w którym zwiększona częstotliwość posiedzeń zostałaby usankcjonowana. Warto dodać, iż postulaty te znajdują coraz szersze poparcie wśród szefów państw i rządów.

Analiza agend poszczególnych spotkań Rady Europejskiej jednoznacznie wskazuje na dominację kilku obszarów tematycznych w pracach instytucji: zarządzania gospodarczego oraz problematyki zagranicznej, a w ostatnim czasie migracji. Jak wyliczył Uwe Puetter, w 2011 r. kwestie zarządzania gospodarczego pochłaniały 50–65%, a sprawy zagraniczne ok. 20% czasu przeznaczanego na debatę w gronie szefów państw i rządów (Puetter 2013: s. 7). Później ze względu na niepokojącą sytuację międzynarodową, proporcja ta zmieniła się na korzyść zagadnień z zakresu relacji zagranicznych i problematyki bezpieczeństwa. W pierwszej połowie 2015 r.

na agendzie unijnych szczytów przeplatały się problemy pomocy finansowej dla Grecji i kryzysu migracyjnego.

W kontekście efektywności prac Rady Europejskiej w dobie kryzysu, szczególnie ważne są w odniesieniu do struktury wewnętrznej: członkostwo w instytucji oraz element tajności jej obrad. W spotkaniach Rady Europejskiej uczestniczą kluczowi decydenci UE i tylko w określonych sytuacjach towarzyszą im wysokiej rangi dyplomaci (ministrowie, a w przypadku przewodniczącego Komisji – członek Komisji). Spotkania Rady Europejskiej są zamknięte i poufne. Jak wynika z wywiadów przeprowadzonych w 2013 r. na potrzeby artykułu *The European Council – the new centre of EU politics*, wszystkie ważne polityczne debaty, wymagające szczerzej wymiany poglądów i trudnych negocjacji, odbywają się w wąskim gronie szefów państw i rządów – a zatem nikt, oprócz najwyższych rangą decydentów z państw członkowskich, nie ma na nie wstępu (Puetter 2013: s. 8). Charakter spotkań Rady Europejskiej pozwala zminimalizować kurtuazję na rzecz szybkości działania, co ma nieocenione znaczenie w dynamicznych warunkach trwających kryzysów.

W kontekście nawarstwiających się kryzysów, wiele zagadnień z zakresu polityk sektorowych zyskuje znaczenie „strategiczne”, a decyzje w odniesieniu do ich dalszego rozwoju zapadają w praktyce nie na poziomie Rady Unii Europejskiej, ale na poziomie Rady Europejskiej. Ważną rolę w procesie decyzyjnym odgrywiają nieformalne spotkania przedstawicieli gabinetu przewodniczącego Rady Europejskiej z tzw. „szerpami” – reprezentantami szefów państw i rządów. Członkowie Grupy Wysokiego Szczebla CEPS (ang. Centre for European Studies) zwracają uwagę na zagrożenie związane z brakiem transparentności decyzji zapadających w systemie szerpów. Szereg zastrzeżeń wobec zaangażowania Rady Europejskiej w proces decyzyjny zgłasza również Parlament Europejski. „Strategiczne ingerencje” Rady Europejskiej w „pudełko negocjacyjne Rady” odbierane są przez Parlament jako naruszenie jego roli w procedurze kodecycji. Przyczyniają się jednocześnie do wzrostu napięć pomiędzy instytucjami (Parlament Europejski 2014: s. 46).

Rada Unii Europejskiej

Jak wykazano powyżej, w ostatnich latach działalność Rady została nieco przyćmiona zwiększoną aktywnością Rady Europejskiej na europejskiej scenie politycznej. Technokraci i ministrowie, w wielu przypadkach stracili możliwość przyjmowania

ostatecznych rozstrzygnięć – zwiększone zaangażowanie Rady Europejskiej na polu prawodawczym stawia ich bowiem niejednokrotnie przed faktem dokonanym. Jak podkreśla U. Puetter, brukselscy urzędnicy i ministrowie państw członkowskich nadal odgrywają jednak istotną rolę w przygotowywaniu projektów legislacyjnych, a także – nadzorowaniu procesu implementacji poszczególnych decyzji (Puetter 2013: s. 4–5). Aby Rada mogła odbudować swoją pozycję i znaczenie oraz wzmocnić efektywność, zasadne byłoby rozważenie wprowadzenia co najmniej kilku reform strukturalnych wewnątrz instytucji.

Ważnym postulatem – często podnoszonym przez Parlament Europejski oraz ekspertów – jest potrzeba wzmocnienia transparentności i uproszczenia prac Rady na wszystkich poziomach. Rada składa się z: 1. Rady rozumianej jako kolegium ministrów państw członkowskich; 2. Komitetu Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich przy Unii Europejskiej (COREPER fr. Comité des représentants permanents) oraz wyspecjalizowanych grup roboczych i komitetów, nazywanych organami przygotowawczymi Rady; 3. prezydencji oraz 4. Sekretariatu Generalnego (Woyke 2006: s. 28).

Na poziomie ministerialnym Rada zbiera się w różnych formacjach – zależnie od tematu, który ma omawiać. Każde państwo członkowskie ustala swoją reprezentację w Radzie. Zgodnie z regulaminem wewnętrznym instytucji, kilku ministrów może uczestniczyć w charakterze członków tego samego składu, przy odpowiednim dostosowaniu porządku obrad i organizacji prac (Regulamin wewnętrzny Rady). Pod koniec lat 90. liczba formacji Rady przekraczała dwadzieścia, by od grudnia 1999 r. systematycznie maleć, aż do poziomu dziesięciu konfiguracji istniejących obecnie². Choć wielość konfiguracji sprzyja szerszemu uczestnictwu polityków państw członkowskich w podejmowaniu decyzji, to jednak równocześnie „zamazuje kontury” samej instytucji, co stanowić może źródło konfuzji. Stąd postulat dalszej redukcji liczby składów Rady pojawiający się m.in. w analizach brukselskiego think tanka CEPS (de Schoutheete 2014b: s. 4).

² Obecnie istnieją: Rada do Spraw Ogólnych (ang. General Affairs Council, GAC), Rada do Spraw Zagranicznych (ang. Foreign Affairs Council, FAC), Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych (ang. Economic and Financial Affairs Council ECOFIN), Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (WSiSW), Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów (ang. Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council, EPSCO), Rada ds. Konkurencyjności (ang. Competitiveness Council, COMPET), Rada ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii (ang. Transport, Telecommunications and Energy Council, TTE), Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa (Agriculture and Fisheries Council, AGRIFISH), Rada ds. Środowiska (ang. Environment Council, ENV), Rada ds. Edukacji, Młodzieży, Kultury i Sportu (ang. Education, Youth Culture and Sport Council, EYCS), (Regulamin wewnętrzny 2009: s. 0036-0061).

W odniesieniu do organów przygotowawczych Rady, na uwagę zasługuje problem braku transparentności prac nad projektami legislacyjnymi w ramach grup roboczych, komitetów oraz COREPER-u. Parlament Europejski sygnalizuje występowanie znaczącej asymetrii w tym względzie pomiędzy głównymi aktorami procesu decyzyjnego – Rada ma niemal nieograniczony dostęp do posiedzeń oraz dokumentów Parlamentu Europejskiego, przedstawiciele Parlamentu zaś nie mogą uczestniczyć w posiedzeniach organów przygotowawczych Rady, mają również bardzo ograniczony dostęp do dokumentów roboczych tych podmiotów (Parlament Europejski 2014: s. 45). Biorąc pod uwagę liczbę organów przygotowawczych (Organy przygotowawcze Rady WVV) oraz ich rolę w procesie formowania wniosków i propozycji legislacyjnych, wypracowanie odpowiednich mechanizmów wymiany informacji na linii Parlament–Rada na poziomie przygotowawczym wydaje się istotne zarówno z punktu widzenia demokratyzacji, jak i efektywności procesu podejmowania decyzji.

W kontekście nowych uwarunkowań związanych z rozszerzeniem procesu integracji na dwadzieścia osiem państw oraz reform ustrojowych wprowadzonych traktatem z Lizbony, pojawia się pytanie o celowość utrzymywania rotacyjnego przewodnictwa w Radzie. Traktat lizboński podzielił uprawnienia należące wcześniej do prezydencji pomiędzy przewodniczącego Rady Europejskiej, Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz reprezentantów trzech państw (tworzących trio prezydencji) (Deklaracja odnosząca się do art. 6 ust. 2 TUE). W obecnym kształcie prezydencja ma zatem charakter hybrydowy – przywództwo nie jest sprawowane przez pojedyncze państwo członkowskie, lecz podzielone jest pomiędzy kilka stanowisk obsadzanych zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym.

Przyjęte rozwiązanie jest nie tylko mało czytelne i kosztowne, ale przede wszystkim – wątpliwe z punktu widzenia efektywności procesu koordynacji prac instytucji. Jak podkreśla Philippe de Schoutheete, wybór formuły stałego przewodniczącego w ramach Eurogrupy, która jest forum nieformalnym, a więc nieskrępowanym przy kształtowaniu swoich struktur, jest w tym kontekście znamieny (de Schoutheete 2014b: s. 4). Skoro ministrowie do spraw gospodarczych i finansowych państw strefy euro zdecydowali o utworzeniu w swych strukturach stanowiska przewodniczącego pełniącego swą funkcję w trybie kadencyjnym, to rozwiązanie wydaje się optymalne. Pytanie tylko, czy ze względu na długą tradycję sprawowania rotacyjnej prezydencji oraz jej wymiar symboliczny – zasługi prezydencji na rzecz redukcji dystansu pomiędzy obywatelami Unii a Brukselą i wzmocnienie poczucia odpowiedzialności państw członkowskich za stery Europy – państwa członkowskie będą skłonne całkowicie zrezygnować z tej formuły przywództwa.

Komisja Europejska

Komisja Europejska często postrzegana jest jako *big star of the European space* (Czachór 2013: s. 251). Choć bez wątpienia w okresie kryzysu, przy znacznym wzroście liczby regulacji, rola implementacyjna Komisji wzrosła, w ujęciu ogólnym jej pozycja w systemie instytucjonalnym jest słabsza niż w latach poprzednich. Jak wskazują specjaliści, Komisja pozostaje pod znaczącym wpływem innych aktorów, w tym – przede wszystkim – państw członkowskich (zwłaszcza tych najsilniejszych), jak również Parlamentu Europejskiego (Grosse 2014: s. 1). Ograniczeniem dla Komisji jest przede wszystkim przesunięcie punktu ciężkości w stronę czynnika międzyrządowego, którego emanacją są państwa członkowskie i instytucje międzyrządowe (Rada Europejska i Rada). Do pewnego stopnia na osłabienie jej pozycji wpływają także kwestie personalne i polityczne wybory – wielu ekspertów i komentatorów bardzo krytycznie ocenia decyzje dotyczące doboru składu II Komisji Barroso oraz kompetencje i doświadczenie niektórych jej członków (EUObserver 3.09.2014). W przypadku Komisji zaobserwować możemy ponadto szereg problemów strukturalnych, które nie pozostają bez znaczenia dla roli instytucji w systemie UE (de Schoutheete 2014: s. 5).

Jednym z kluczowych zarzutów odnoszących się do struktury wewnętrznej Komisji Europejskiej jest zbyt rozbudowane kolegium komisarzy. Kolegium – składające się z przedstawicieli każdego z państw członkowskich organizacji – rozrosło się wraz z postępowaniem procesu rozszerzeniowego do dwudziestu ośmiu komisarzy. Mimo że debata nad ograniczeniem liczby członków Komisji rozpoczęła się jeszcze przed kryzysem (proponując redukcję kolegium zyskały na popularności tuż po *Big bang enlargement* w 2004 r.), problemu nie udało się rozwiązać do dziś. W traktacie lizbońskim, w art. 17 ust. 5 TUE, wprowadzono – co prawda – zapis, iż od 1 listopada 2014 r. Komisja Europejska składać się będzie z liczby członków, która odpowiadać będzie dwóm trzecim liczby państw członkowskich (wybór członków miał się opierać na systemie bezwzględnie równej rotacji pomiędzy państwami, przy uwzględnieniu różnorodności demograficznej i geograficznej państw), pozostawiono jednak możliwość zmiany tej decyzji przez Radę Europejską (TUE: art. 17 ust. 5). W 2013 r., tuż przed rozszerzeniem UE o Chorwację, szefowie państw i rządów skorzystali z tej furtki, przyjmując decyzję o utrzymaniu zasady, iż liczba komisarzy jest równa liczbie państw członkowskich (European Council 22.05.2013). W Komisji Europejskiej, pod przewodnictwem Jeana-Claude’a Junckera zasiada zatem dwudziestu ośmiu komisarzy (27 + przewodniczący).

Przy nasileniu tendencji międzyrządowych, przywiązanie państw członkowskich do posiadania (co najmniej) jednego „swojego” komisarza okazuje się bardzo silne. Eksperti Grupy Wysokiego Szczebla CEPS – autorzy raportu pt. *Shifting EU Institutional Reform into High Gear* – oceniają zmianę reguły „jeden kraj – jeden komisarz” za politycznie nierealistyczną bez zmiany traktatu (Piedrafito, Blockmans 2014: s. 8). Dokonanie podziału na komisarzy „juniorów” i „seniorów”, przy zachowaniu obecnej liczby komisarzy, również nie stanowi rozwiązania. Budzi ono sprzeciw zwłaszcza mniejszych krajów członkowskich, które obawiają się, że zawsze będą zmuszone zadowolić się obsadą stanowiska młodszego komisarza (Zuleg 2014: s. 1). Jakie problemy i zagrożenia niesie za sobą zatem utrzymanie *status quo*?

Wielkość kolegium ma znaczne przełożenie zarówno na efektywność działań, jak i postrzeganie instytucji, zwłaszcza w obliczu kryzysu. Zasada „jeden kraj – jeden komisarz” utrwała przekonanie, że komisarze reprezentują interesy państw, z których pochodzą, a nie – zgodnie z traktatem – wspierają ogólny interes Unii. Komisja jest w założeniu instytucją ponadnarodową i niezależną, a jej członkowie nie mogą przyjmować żadnych instrukcji. Niechęć państw członkowskich wobec zmian trybu wyboru komisarzy staje się w tym kontekście źródłem konfuzji – komisarze zachowują narodowy charakter, silnie wspierają utrzymanie tej zasady wszystkie państwa członkowskie – przez opinię publiczną taki komunikat odczytywany jest jednoznacznie (Zuleg 2014: s. 6).

Jak podkreśla przewodnicząca Komisji Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego Danuta Hübner, istniejąca struktura Komisji utrudnia dostrzeżenie rosnącej współzależności poszczególnych obszarów działania UE oraz czyni nieefektywnym przekaz o jedności organizacji w globalnych rozgrywkach (Szymańska 2014). Wewnętrzna organizacja KE osłabia kolegialność instytucji³ i przyczynia się do wzrostu w jej ramach podejścia „silosowego” czy sektorowego. Przy tak dużej liczbie komisarzy każdy z nich zmuszony jest skoncentrować się wyłącznie na własnym, wąskim odcinku polityki unijnej – wewnętrzna koordynacja staje się trudna, co wzmaga tendencję do negocjowania *dossiers* przez przewodniczącego Komisji i odpowiedniego komisarza (Piedrafito, Blockmans 2014: s. 4). Eksperti CEPS zwracają uwagę, że utrzymanie takiej praktyki rodzi niebezpieczeństwo, iż unijna agenda zdominowana zostanie przez określone interesy (Piedrafito, Blockmans 2014: s. 4).

Co istotne, duża liczba komisarzy przekłada się bezpośrednio na wielkość całej Komisji. Personel instytucji u schyłku drugiej kadencji José Manuela Barroso liczył,

³ Zgodnie z zasadą kolegialności, komisarze ponoszą wspólną odpowiedzialność za inicjatywy i podejmowane działania.

w przybliżeniu, 23 tysiące osób, pracujących w trzydziestu trzech Dyrekcjach Generalnych oraz jedenastu innych służbach Komisji (Komisja Europejska WWW).

Niezwykle rozbudowana, bizantyjska wręcz, struktura nie tylko utrudnia koordynację działań, ale też zwiększa ryzyko niewspółmiernej legislacji, a to jeden z ważniejszych obszarów krytyki kierowanej pod adresem organizacji. Od pewnego czasu wdrażane są inicjatywy mające ograniczyć nadmiar propozycji legislacyjnych wychodzących od Komisji Europejskiej. Ostatnie dane wskazują na pierwsze sukcesy w tym obszarze – według najnowszego raportu z działalności Parlamentu Europejskiego, w ciągu ostatniej kadencji parlamentarnej 2009–2014 liczba przedłożonych przez Komisję projektów wyniosła 658, co oznacza blisko 40% spadek w stosunku do liczby projektów przedkładanych w czasie poprzednich kadencji (zob. tabela nr. 1).

Tabela 1. Liczba projektów legislacyjnych przedłożonych przez Komisję Europejską w poszczególnych kadencjach.

Kadencja	Liczba projektów legislacyjnych
1994–1999	1111
1999–2004	1028
2004–2009	1041
2009–2014	658

Źródło: Parlament Europejski 2014: s. 3.

Pomimo redukcji liczby projektów legislacyjnych Komisji, Unia Europejska nadal pozostaje „przeregulowana” na wiele sposobów. Absurdy regulacyjne UE, których symbolem stała się m.in. „krzywizna banana”, potęgują wrażenie, że mamy zbyt dużo Europy w sprawach małych, a zbyt mało – w sprawach naprawdę istotnych. W odpowiedzi na te problemy, Komisja wdraża bardziej rygorystyczne zasady przeglądu legislacyjnych inicjatyw, pod kątem ich zasadności dla dalszego procesu integracji. Zwiastunem zmian było utworzenie w nowej strukturze Komisji stanowiska pierwszego wiceprzewodniczącego ds. poprawy unijnych regulacji, stosunków międzyinstytucjonalnych, praworządności i Karty praw podstawowych oraz powołanie na nie Fransa Timmermansa. Timmermans, jeszcze jako minister spraw zagranicznych Holandii, ostro krytykował Komisję za nadmierne regulacje. Teraz, jako komisarz, ma

szansę uzdrowić sytuację od wewnątrz. Dalej idącym krokiem jest Program lepszego stanowienia prawa przedstawiony przez Komisję w maju 2015 r. Program zakłada m.in. ustanowienie niezależnej Rady ds. Kontroli Regulacyjnej, a także platformy programu REFIT, której zadaniem będzie zbieranie propozycji dotyczących zmniejszenia obciążenia regulacyjnego.

W kontekście kryzysu, na uwagę zasługuje również sam tryb podejmowania decyzji przez kolegium. Zgodnie z art. 250. TFUE, Komisja podejmuje uchwały większością głosów jej członków (TFUE: art. 250). Przywoływana już zasada kolegialności zakłada, że głos każdego z komisarzy jest równy w procesie podejmowania decyzji przez instytucję (Regulamin Komisji 2000). W praktyce Komisja nie głosuje, ale podejmuje decyzje w oparciu o konsensus. Jak wskazuje P. de Schoutheete, założenie, iż głosowanie większościowe mogłoby wykluczyć głównych graczy, jest oczywistym powodem niechęci wobec podejmowania decyzji w tym trybie. Konsensus jest natomiast procedurą typową dla struktur międzyrządowych, ale jego podstawową wadą jest wydłużenie procesu decyzyjnego. Komisja, jako instytucja ponadnarodowa i wykonawcza, powinna głosować. W warunkach kryzysu zdolność instytucji do szybkiego podejmowania decyzji szczególnie zyskuje na znaczeniu – odwoływanie się do negocjacji i konsensusu nie jest najlepszym rozwiązaniem (de Schoutheete 2014: s. 6).

Skoro rozmiar kolegium implikuje tak wiele problemów, a zmiana tego stanu rzeczy została odłożona w czasie co najmniej do 2019 roku, kluczową kwestią jest pytanie, czy możliwe jest usprawnienie prac Komisji przy zachowaniu dwudziestu ośmiu komisarzy i jak powinna kształtować się struktura wewnętrzna instytucji w nowej kadencji.

W kontekście osłabienia kolegialności Komisji, jednym z często pojawiających się postulatów jest wzmocnienie pozycji przewodniczącego. Warto zauważyć, że już samo powiązanie obsady stanowiska szefa Komisji z wynikiem wyborów do Parlamentu Europejskiego, które w praktyce zastosowano po raz pierwszy w 2014 r., wzmocnia jego demokratyczną legitymizację, a tym samym wyposaża w silniejszy mandat do działania. Specjaliści zauważają jednak, iż zmiany te powinny pójść dalej. Postulują zmianę regulaminu Komisji w kierunku nadania przewodniczącemu większych uprawnień w zakresie dysponowania zasobami instytucji, w tym – swobody w zakresie delegowania określonych kompetencji poszczególnym członkom Komisji (Piedrafita, Blockmans 2014: s. 8; de Schoutheete 2014: s. 6).

Wzmocnienie pozycji przewodniczącego Komisji to tylko jeden z kierunków proponowanych zmian. Ekspertci są również zgodni, że w kontekście braku zgody

na redukcję rozmiaru kolegium, najlepszym rozwiązaniem na rzecz zwiększenia kolegalności, efektywności i transparentności Komisji wydaje się pogrupowanie tek komisarzy wokół tematycznie zbliżonych obszarów i stworzenie w Komisji kilku klastrow. W publikowanych na przełomie kadencji ekspertyzach argumentowano, że punktem wyjścia do określenia portfolio klastrow powinny być priorytety Komisji nakreślone przez przewodniczącego na początku kadencji (Piedrafita, Blockmans 2014: s. 8). Na czele każdego z nich stać powinien wiceprzewodniczący Komisji. Niektórzy komisarze mogliby, tak jak często ministrowie na gruncie krajowym, pozostać „bez teki” i zajmować się horyzontalnymi kwestiami, takimi jak choćby współpraca Komisji z innymi instytucjami (de Schoutheete 2014: s. 7).

Wiele z propozycji ekspertów znalazło uznanie wśród europejskich liderów, w tym samego przewodniczącego Komisji. Jeszcze jako przewodniczący-elekt Jean-Claude Juncker zaproponował organizację nowej Komisji Europejskiej wokół klastrow, w podziale których szczególne znaczenie posiadać powinny obszary unijnego budżetu (Eur-Active.pl 16.07.2014). W ostatecznie ukształtowanym składzie nowej Komisji Europejskiej zaobserwować można dążenie do implementacji idei klastrowości. W strukturze instytucji znalazły się niejako dwie warstwy. Pierwszą stanowią wiceprzewodniczący, których jest aż siedmiu: wspomniany już Frans Timmermans (Holandia) został pierwszym wiceprzewodniczącym ds. współpracy międzyinstytucjonalnej, rządów prawa oraz karty praw podstawowych; Federica Mogherini (Włochy) otrzymała stanowisko wiceprzewodniczącej oraz Wysokiej przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, Maroš Šefčovič (Słowacja) został wiceprzewodniczącym ds. unii energetycznej; Kristalina Georgieva (Bułgaria) – wiceprzewodniczącą ds. budżetu i zasobów ludzkich; Valdis Dombrovskis (Łotwa) otrzymał tekę „euro i dialog społeczny”; Andrusowi Ansipowi (Estonia) powierzono „jednolity rynek cyfrowy”, natomiast Jyrki Katainen (Finlandia) został wiceprzewodniczącym ds. rynku pracy, wzrostu, inwestycji i konkurencyjności. Drugą warstwę tworzą pozostali komisarze. Wiceprzewodniczący mają koordynować współpracę z pozostałymi komisarzami odpowiedzialnymi za pokrewne im obszary. Podział kompetencji i zapowiadana przez Junckera ścisła współpraca pomiędzy komisarzami mają sprawić, że kolegium będzie działało efektywniej. O tym, czy pomysł klastrow stanie się rzeczywistością, zadecydują nie tylko zmiany strukturalne, ale również wola komisarzy do zacieśniania współpracy.

Klastrowość służyć ma wzmocnieniu koordynacji wewnętrznej oraz promowaniu holistycznego podejścia w działaniach Komisji. Zmiany powinny ułatwić współpracę dyrekcji generalnych odpowiedzialnych za pokrewne obszary, jak również koordynację

komitetów i grup eksperckich Komisji oraz wyspecjalizowanych agencji, a także umożliwić redukcję kosztów funkcjonowania instytucji. Organizacji Komisji wokół klastrów powinno bowiem towarzyszyć ograniczenie liczby dyrekcji generalnych oraz zmniejszenie rozmiaru gabinetów. Biorąc pod uwagę wymienione czynniki, Paweł Świeboda konstatuje, iż „propozycja utworzenia klastrów komisarzy w ramach nowego sposobu organizacji Komisji Europejskiej ma głęboki sens i może być przełomem w funkcjonowaniu tej instytucji” (za: Szymańska 2014).

Nie bez znaczenia są również zmiany personalne w Komisji. Jak podkreśla wielu komentatorów, nowa Komisja jest bardziej polityczna niż biurokratyczna. W nowej Komisji zasiada wielu polityków o dużym doświadczeniu zarówno na krajowej, jak i europejskiej scenie politycznej, w tym kilku byłych premierów i wicepremierów. Obsada stanowisk w nowej Komisji wskazuje na dążenie do ograniczania rozdźwięku między państwami strefy euro a całą UE oraz niwelowania nierówności pomiędzy starymi i nowymi jej członkami, a także południem i północą. W takim składzie i pod wodzą nowego przewodniczącego Komisja ma większe szanse odzyskać dawne znaczenie i wzmocnić swoją pozycję względem Rady.

Parlament Europejski

Parlament Europejski jest instytucją, która najwięcej zyskała w wyniku przyjęcia traktatu lizbońskiego, przede wszystkim ze względu na rozszerzenie stosowania tzw. zwykłej procedury legislacyjnej, czyli procedury kodecycji⁴, która formalnie zrównuje Radę i Parlament w procesie decyzyjnym. Wzmocnienie Parlamentu Europejskiego nie wyeliminowało jednak szeregu problemów, z którymi od lat zмага się instytucja, a wręcz uwypukliło niektóre z nich. Ograniczenia te, wynikające zarówno z rywalizacji międzyinstytucjonalnej, jak i słabości wewnętrznych instytucji, w dużej mierze determinują pozycję Parlamentu w systemie instytucjonalnym UE oraz jego faktyczny wpływ na podejmowane decyzje.

Ważne miejsce w procedurze kodecycji zajmuje system trialogu, czyli spotkań wiodących w danej sprawie członków PE i Rady, przy udziale przedstawiciela Komisji, których zadaniem jest wypracowanie kompromisu odnośnie do danej regulacji jeszcze przed rozpoczęciem formalnych prac w PE (bądź później na dowolnym etapie proce-

⁴ W siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego procedurę kodecycji zastosowano w odniesieniu do 89% propozycji legislacyjnych Komisji (Activity: s. 3).

dury legislacyjnej)⁵. W siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego odbyło się ponad 1500 spotkań w formule trialogu. Ze strony PE uczestniczyli w nich najczęściej przedstawiciele Komisji spraw gospodarczych i monetarnych (ECON), Komisji ochrony środowiska, zdrowia i praw konsumentów (ENVI), Komisji wolności obywatelskich, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (LIBE) oraz Komisji rolnictwa i rozwoju wsi (AGRI) (zob. tabela nr. 2).

Tabela 2. Udział poszczególnych komisji Parlamentu Europejskiego w spotkaniach w formule trialogu w VII kadencji (lata 2009–2014).

Komisja Parlamentu Europejskiego	Liczba spotkań w formule trialogu
ECON Sprawy Gospodarcze i Monetarne	331
ENVI Ochrona Środowiska Naturalnego, Zdrowie Publiczne i Bezpieczeństwo Żywności	172
LIBE Wolności Obywatelskie, Sprawiedliwość i Sprawy Społeczne	155
AGRI Rolnictwo i Rozwój Wsi	105
REGI Rozwój Regionalny	96
EMPL Zatrudnienie i Sprawy Społeczne	95
TRAN Transport i Turystyka	89
ITRE Przemysł, Badania Naukowe, Energia	86
IMCO Rynek Wewnętrzny i Ochrona Konsumentów	71
INTA Handel Międzynarodowy	67
JURI Prawo	66
AFET Sprawy Zagraniczne	41
PECH Rybołówstwo	34
BUDG Budżet	22

⁵ Spotkania w formule trialogu nie mają umocowania traktatowego, ale prowadzone są w oparciu o przepisy wspólnej deklaracji dot. praktycznych aspektów procedury kodecyzji (Declaration).

DEVE Rozwój	20
BUDG/CONT Budżet/ Kontrola Budżetowa	20
CULT Kultura i Edukacja	16
CONT Kontrola Budżetowa	15
AFCO Sprawy Konstytucyjne	9
ITRE/TRAN Przemysł, Badania Naukowe, Energia/ Transport i Turystyka	9
LIBE/FEMM Wolności Obywatelskie, Sprawiedliwość i Sprawy Społeczne/ Prawa Kobiet i Równouprawnienie	6
FEMM Prawa Kobiet i Równouprawnienie	2
JURI/FEMM Prawo/Prawa Kobiet i Równ- ouprawnienie	1
RAZEM	1528

Źródło: Parlament Europejski 2014: s. 20.

Spotkania w formule trialogu przyspieszają znacząco proces decyzyjny. Ma to ogromne znaczenie w czasach kryzysu, gdy liczy się sprawność działania i szybkość reagowania na bieżące wydarzenia. W dużej mierze dzięki trójstronnym spotkaniom Parlamentu, Rady i Komisji w kadencji 2009–2014, aż 85% propozycji legislacyjnych zostało przyjętych przez Parlament już w pierwszym czytaniu (Parlament Europejski 2014: s. 43).

Mimo niewątpliwych zalet procedury trialogu, ma ona również pewne wady – nieformalny charakter spotkań w tej formule podaje w wątpliwość transparentność całego procesu. Choć – jak podkreślano na konferencji podsumowującej dwadzieścia lat funkcjonowania procedury kodecyzji (Conference on 20 years of Codecision 05.11.2013) – pełna otwartość negocjacji w formule trialogu nie jest ani możliwa, ani niezbędna, można przyjąć rozwiązania, które wzmocniłyby transparentność procesu. Propozycją wysuniętą przez Maroša Šefčoviča, komisarza ds. stosunków międzyinstytucjonalnych i administracji w latach 2010-2014, jest utworzenie publicznego rejestru trialogów dostępnego zarówno dla instytucji, jak i opinii publicznej. Šefčovič zaproponował ponadto podawanie do publicznej wiadomości nazwisk osób uczestniczących w negocjacjach i publikowanie wszelkich dokumentów z prac trialogu po ostatecznym przyjęciu aktu prawnego (Šefčovič 2013).

Jak zauważa Tomasz Grzegorz Grosse, w procesie decyzyjnym procedura trialogu wzmacnia często Radę kosztem Parlamentu (Grosse 2014). Z raportu *Shifting EU Institutional Reform into High Gear* wynika, że w odniesieniu do Parlamentu Europejskiego problemem często okazuje się wskazanie tego, która z komisji Parlamentu ma być w danej sprawie wiodąca, bowiem projekty legislacyjne są często wieloaspektowe, a co za tym idzie – wymagają zaangażowania kilku komisji⁶. Znacząca liczba opinii przedkładanych przez komisje wydłuża prace Parlamentu, a brak odpowiedniej koordynacji pomiędzy parlamentarzystami i komisjami osłabia pozycję negocjacyjną instytucji (Piedrafita, Blockmans 2014: s. 13–14).

Wskazane niedostatki odnotowano również w raporcie z działalności Parlamentu, rekomendując przyjęcie wewnętrznych procedur w zakresie negocjacji nad propozycjami, które przyjmowane są w procedurze kodecycji. Osią proponowanych zmian jest wyeliminowanie sprzeczności i zapewnienie lepszej koordynacji prac komisji parlamentarnych nad poszczególnymi aktami, doprecyzowanie roli wszystkich parlamentarnych aktorów zaangażowanych w negocjacje w formule trialogu, w tym przewodniczących komisji, sprawozdawców i sprawozdawców pomocniczych, a także zwiększenie transparentności i przejrzystości mandatu członków Parlamentu uczestniczących w systemie (Parlament Europejski 2014: s. 44).

Zaproponowane zmiany z pewnością rodzą szanse na usprawnienie wewnętrznej koordynacji prac w formule trialogu, nie gwarantują jednak eliminacji wszystkich sprzeczności występujących w tym procesie. Do pewnego stopnia słabość koordynacyjna i negocjacyjna Parlamentu Europejskiego ma swoje przyczyny już w samej strukturze tej instytucji i w – będącej jej pochodną – wielopoziomowej lojalności deputowanych. Jak wskazuje Piotr Tosiek, w Parlamencie Europejskim możemy zaobserwować cztery poziomy lojalności jego członków: pierwszym jest lojalność wobec frakcji politycznej; drugim – lojalność wobec narodowej partii politycznej; trzeci poziom wiąże się z przynależnością parlamentarzystów do tzw. intergrup skupiających deputowanych różnych frakcji i podejmujących specyficzne zagadnienia; wreszcie czwarty odnosi się do przynależności deputowanych do określonych komisji w PE (Tosiek 2000: s. 105). Według najnowszych danych, w kadencji 2009–2014 umocniła się lojalność eurodeputowanych wobec transnarodowych grup politycznych – w przypadku Zielonych spójność stanowisk podczas głosowania we wszystkich komisjach wyniosła 94,61%, w przypadku Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów (S&D) – 91,56%,

⁶ W kadencji 2009–2014 odbyło się ponad trzydzieści spotkań w formule trialogu, w których uczestniczyli reprezentanci dwóch komisji parlamentarnych (zob. tabela nr 1).

w przypadku Europejskiej Partii Ludowej z kolei – 92,50%. Znacznie niższe wskaźniki osiągnęły ugrupowania eurosceptyczne: Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy oraz Europa Wolności i Demokracji (w ósmej kadencji Parlamentu funkcjonująca już pod nową nazwą – Europa Wolności i Demokracji Bezpośredniej). W niektórych dziedzinach widać jednoznacznie prymat interesów narodowych nad myśleniem w kategoriach wspólnotowych. Przykładowo, w przypadku kwestii związanych z rolnictwem pojawiały się znaczące rozbieżności w głosowaniu europosłów różnych frakcji. Interesy narodowe w tej dziedzinie okazały się szczególnie silnie wpływające na Francuzów i eurodeputowanych z państw skandynawskich (VoteWatch.eu Third Report: WWW).

Słabości Parlamentu wynikają również z braku doświadczenia i odpowiednich kompetencji wielu jego członków, a także ich nikłego zaangażowania w prace instytucji. Problem ten nasilił się najpewniej w kadencji 2014-2019. Do Parlamentu Europejskiego weszła silniejsza niż dotychczas reprezentacja ugrupowań niezrzeszonych (w sumie 52 z 751 członków PE na początku kadencji) (Wyniki wyborów do PE 2014), której politycy debiutują na europejskiej scenie politycznej. Co istotne, większość z tych ugrupowań stanowią partie silnie eurosceptyczne, co potęguje niepokój ekspertów o jakość i charakter zaangażowania ich członków w prace Parlamentu. Warto podkreślić, iż na tle całej Unii nie najgorzej wypada reprezentacja z Polski. W wyniku wyborów w 2014 r. do PE dostało się 22 dotychczasowych eurodeputowanych, 16 przedstawicieli zasiadających bezpośrednio przed objęciem mandatu w PE w polskim Sejmie lub w Senacie, 2 dotychczasowych ministrów, 5 osób dysponujących wcześniejszym doświadczeniem politycznym, 2 samorządowców i jedynie 4 osoby debiutujące na scenie politycznej. Jak podkreślają Agnieszka Łada i Maria Majkowska w powyborczej analizie przeprowadzonej przez Instytut Spraw Publicznych, skład polskiej delegacji do PE uznać należy za satysfakcjonujący (Łada, Majkowska 2014: s. 3).

Warstwa personalna Parlamentu zależy każdorazowo od woli europejskiego społeczeństwa. Wybór obywateli trudno poddawać krytyce. Nie można go również zmienić. Są natomiast takie elementy struktury wewnętrznej Parlamentu Europejskiego, które można dość łatwo poprawić, bez potrzeby ingerencji w traktaty.

Według ekspertów Grupy Wysokiego Szczebla CEPS, jednym z takich elementów jest podział tematyczny komisji parlamentarnych, który powinien korespondować z podziałem na klastry w ramach Komisji Europejskiej. Takie rozwiązanie wzmocniłoby przejrzystość oraz koordynację prac między instytucjami (Piedrafito, Blockmans 2014: s. 19).

Kolejnym postulatem jest wyposażenie Konferencji Przewodniczących Komisji Parlamentu Europejskiego w uprawnienia do wskazywania wiodącej w danej sprawie

komisji PE, która posiadałaby jednocześnie określone kompetencje wyłączne. Współpraca między komisjami powinna być bardziej elastyczna, w miejsce biurokratycznych reguł kooperacji wkroczyć powinny bardziej nieformalne mechanizmy współpracy. Jednocześnie wzmocniona powinna zostać rola wewnętrznych ekspertyz w Parlamencie Europejskim oraz ich dystrybucja pomiędzy komisjami (Piedrafita, Blockmans 2014: s. 19). Warto podkreślić, że współpraca między komisjami była również przedmiotem wewnętrznej reformy Parlamentu poprzedniej kadencji. W maju 2009 r. Parlament przyjął zmiany regulaminu zaproponowane przez Komisję do spraw konstytucyjnych, zakładające m.in. możliwość odbywania wspólnych posiedzeń w sprawach objętych kompetencją kilku komisji (Parlament Europejski 6.05.2009). Przywołane wyżej rekomendacje, zawarte w raporcie z działalności Parlamentu Europejskiego poprzedniej kadencji *Activity Report on Codecision and Conciliation 14 July 2009–30 June 2014 (7th parliamentary term)*, wskazują jednak na potrzebę dalszych zmian w tym zakresie (Parlament Europejski 2014).

W perspektywie reform wprowadzonych traktatem lizbońskim (w tym tzw. mechanizmu wczesnego ostrzegania), istotną kwestią jest wzmocnienie ram kooperacji pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi. W projekcie rezolucji PE w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi zaleca się organizowanie regularnych, pogrupowanych tematycznie posiedzeń grup politycznych oraz europejskich partii politycznych. Podkreśla się przy tym, że współpraca międzyparlamentarna powinna „dążyć do jednoczenia »właściwych osób we właściwym momencie, by w racjonalny sposób omówić właściwy temat«, tak aby umożliwić wzbogacenie decyzji we właściwych obszarach kompetencji wartością dodaną prawdziwego dialogu i należytej debaty” (Komisja Spraw Konstytucyjnych 2013/2185(INI)). Wzmocnienie mechanizmów współpracy na linii Parlament Europejski – parlamenty krajowe wydaje się szczególnie istotny w perspektywie stałego spadku społecznego poparcia dla projektu europejskiego.

O ile wymienione wyżej reformy struktury wewnętrznej PE wydają się stosunkowo łatwe do przeprowadzenia w trwającej kadencji, o tyle przywołany wcześniej problem wielopoziomowej lojalności deputowanych jest już dużo bardziej złożony i niezwykle trudny do rozwiązania w najbliższych latach. Problem ten, mający swe źródła już w samym systemie wyborczym, w obliczu nawarstwiających się kryzysów w UE zszedł niejako na dalszy plan. Ostatnio Komisja ds. Konstytucyjnych powróciła do debaty nad reformą systemu wyborczego. W dłuższej perspektywie problematyka ordynacji do PE powróci z pewnością do głównego nurtu dyskusji na temat reform instytucjonalnych w UE.

Wśród dotychczas formułowanych propozycji wzmocnienia „czynnika europejskiego” w Parlamencie jest m.in. kontrowersyjny projekt utworzenia list europejskich w wyborach do PE, mający jednocześnie przyczynić się do rozwoju partii politycznych na szczeblu europejskim. Koncepcja, sięgająca co najmniej lat 90. ubiegłego wieku, została ostatnio doprecyzowana w projekcie sprawozdania Andrew Duffa. W sprawozdaniu z 2010 r. zawarto postulat, aby dodatkowych 25 eurodeputowanych zostało wybranych z jednego okręgu wyborczego obejmującego terytorium całej Unii Europejskiej. Na listach ponadnarodowych znaleźć się mieli kandydaci wskazywani przez europartie, pochodzący przynajmniej z jednej trzeciej państw członkowskich. Każdy wyborca miałby prawo do oddania jednego głosu na listę ogólnoeuropejską, poza oddaniem głosu na kandydata z listy krajowej lub regionalnej (Komisja Spraw Konstytucyjnych 2009/2134 (INI)).

Projekt Duffa poddany został wielu poprawkom, a ostatecznie – wobec braku porozumienia pomiędzy głównymi frakcjami PE i nasilenia się nastrojów eurosceptycznych – sprawa europejskich list została odłożona na kolejną kadencję (Gagatek 2013: s. 8). Osiągnięcie kompromisu w tej sprawie nie będzie proste. Jak podkreśla Wojciech Gagateg, „podział na zwolenników i przeciwników list europejskich nie opiera się jedynie na dychotomii pro- *versus* antyeuropejski, ale na wielu innych obszarach, takich jak np. duże *versus* małe kraje UE” (Gagatek 2013: s. 15).

Opór wobec europejskich list nie oznacza, że zmian w prawie wyborczym do PE w ogóle nie będzie – na początku 2015 r. Komisja Spraw Konstytucyjnych pod przewodnictwem Danuty Hübner rozpoczęła reformę systemu wyborczego, zakładającą m.in. zwiększenie wizualizacji europejskich partii politycznych na kartach do głosowania oraz obowiązek nominowania przez partie kandydatów na przewodniczącego Komisji Europejskiej na rok przed wyborami. Europarlamentarzyści chcą też zwiększenia udziału kobiet w Parlamencie oraz obowiązkowych progów wyborczych we wszystkich państwach członkowskich. To mały krok na drodze do uczynienia wyborów bardziej paneuropejskimi. Co istotne, nawet przeprowadzenie gruntownej reformy ordynacji nie gwarantuje natychmiastowego rozwiązania problemu lojalności posłów PE wobec narodowych ugrupowań oraz ich przywiązania do interesu narodowego. Zmiana stanu rzeczy wymaga długotrwałych działań służących promowaniu roli Parlamentu w systemie UE, w tym funkcji kształtowania i wyrażania europejskiej opinii publicznej przez PE.

Europejski Bank Centralny

Kryzys finansowy oraz podjęte pod jego wpływem reformy na rzecz naprawy systemu bankowego w Unii Europejskiej, w tym – przede wszystkim – pogłębienia integracji w zakresie nadzoru nad bankami i mechanizmów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, wyraźnie wpłynęły na zakres kompetencji Europejskiego Banku Centralnego, jego pozycję w systemie instytucjonalnym oraz organizację pracy. W dniu 15 października 2013 r. przyjęto rozporządzenie Rady powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013). Zgodnie z rozporządzeniem, główne zadania związane z nadzorem nad bankami w strefie euro oraz w innych państwach należących do unii bankowej zostały przeniesione na Europejski Bank Centralny. EBC przejął zadania powierzone mu w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego 4 listopada 2014 roku.

Przejęcie obowiązków przewidzianych w rozporządzeniu Rady (UE) nr 1024/2013 wymagało stworzenia w strukturze EBC nowych organów:

- Rady ds. Nadzoru, odpowiedzialnej za planowanie i realizację zadań nadzorczych powierzonych EBC;
- Komitetu Sterującego, pełniącego funkcje pomocnicze;
- Administracyjnej Rady Odwoławczej, odpowiedzialnej za prowadzenie wewnętrznego przeglądu administracyjnego decyzji przyjętych przez bank, w ramach wykonywania zadań nadzorczych;
- Zespołu mediacyjnego, który – na wniosek odpowiedniego organu krajowego – rozpatruje zastrzeżenia Rady Prezesów wobec projektów decyzji wypracowanych przez Radę ds. Nadzoru.

W nowo utworzonym pionie nadzoru EBC wydzielono cztery dyrekcje generalne: Dyrekcje Generalne I i II odpowiedzialne za bieżący, bezpośredni nadzór nad istotnymi bankami; Dyrekcję Generalną III odpowiedzialną za nadzór pośredni nad mniej istotnymi bankami; Dyrekcję Generalną IV, do której zadań należy współpraca z pozostałymi pionami EBC oraz obsługą ekspercką, a także wspieranie pozostałych dyrekcji. W strukturze EBC utworzono osobny sekretariat dla Rady ds. Nadzoru i inne podległe jej jednostki. Na podstawie rozporządzenia ramowego EBC, z dnia 16 kwietnia 2014 r. (Rozporządzenie EBC 16.042014), na potrzeby bieżącego nadzoru nad istotnymi bankami utworzono ponadto wspólne zespoły nadzorcze (złożone z pracowników organów krajowych oraz pracowników EBC), których prace koordynuje EBC.

Wymienione jednostki organizacyjne zostały scalone z ogólnymi strukturami Europejskiego Banku Centralnego. Opracowano ich kodeksy postępowania i regulaminy wewnętrzne, gwarantujące rozdział zadań pionu nadzoru EBC od związanych z polityką pieniężną i pozostałych. Przyjęto zasady rozliczania się EBC z zadań nadzorczych. Przeprowadzono również rekrutację pracowników do realizacji nowych zadań nadzorczych (Europejski Bank Centralny 2014).

Przejęcie przez EBC zadań nadzorczych w ramach jednolitego mechanizmu nadzoru bankowego wymagało ogromnego przygotowania logistycznego, tym trudniejszego do zrealizowania, że czas przewidziany na utworzenie jednolitego mechanizmu był bardzo krótki, a harmonogram podlegał zmianom. Data przejścia przez EBC obowiązków nadzorczych była stopniowo przesuwana — z marca na listopada 2014 roku (Europejski Bank Centralny 2014). Stworzona infrastruktura rodzi szansę na efektywne wdrożenie jednolitego mechanizmu nadzoru. Przed EBC nadal stoi jednak szereg wyzwań związanych choćby z integracją dużej liczby nowych pracowników czy z rozwojem współpracy na linii EBC – krajowe organy nadzoru. Od tych działań zależeć będzie zarówno powodzenie projektu jednolitego nadzoru, a tym samym wiarygodność sektora bankowego w UE, jak również pozycja Europejskiego Banku Centralnego w europejskim systemie instytucjonalnym.

Kryzysy, które w ostatnich latach nękają Unię Europejską, odsłoniły szereg niedostatków w strukturach organizacyjnych unijnych instytucji, w tym elementów naruszających równowagę międzyinstytucjonalną oraz równowagę wewnątrz instytucji. W przypadku niektórych instytucji, przede wszystkim Europejskiego Banku Centralnego, zaowocowało to rozszerzeniem kompetencji podmiotów, a w konsekwencji – sekwencją przeobrażeń w strukturze tych ciał. Kryzys okazał się prawdziwym sprawdzianem dla systemu instytucjonalnego UE i jego efektywności. Część z ujawnionych sprzeczności w strukturach UE została doraźnie wyciszona, w stosunku do innych istnieje szansa złagodzenia ich pod rządami nowych władz Unii w obecnej kadencji. Trudno jednak oprzeć się wrażeniu, że do wyraźnego usprawnienia maszyny instytucjonalnej UE nie wystarczą wyłącznie zmiany personalne i fragmentaryczne modyfikacje struktur wewnętrznych – potrzebna jest kompleksowa reforma ugruntowana w traktatach.

Debata nad głęboką reformą instytucji UE, w tym nad ewentualną rewizją traktatów, jest jednak niezwykle trudna. Problemy, z jakimi wciąż zmaga się organizacja, w tym nowe wyzwania związane z rosnącą falą eurosceptycyzmu czy wręcz separaty-

zmu (planowane referendum w sprawie wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii), nie tworzą odpowiedniej atmosfery do rozmów na temat architektury instytucjonalnej Unii. Tym bardziej, że pożywkę dla wzrostu nastrojów antyunijnych stanowią często same instytucje, w tym zarówno zakres ich ingerencji w porządki państw członkowskich, kontrowersyjne decyzje urzędników, ograniczona transparentność prac instytucji, jak i rozmiar aparatu administracyjnego.

Kryzys przyczynił się do powołania szeregu nowych instytucji, co spowodowało wzrost wydatków administracyjnych Unii. Choć, jak często podkreślają sami urzędnicy, funkcjonowanie instytucji generuje relatywnie niewielkie koszty (na poziomie 5–6% unijnego budżetu) w porównaniu z wydatkami administracji krajowych, powszechne jest przekonanie, iż – zwłaszcza w dobie kryzysu – należy ograniczać, a nie zwiększać koszty administracyjne. Biorąc pod uwagę, że w wielu krajach Europy Południowej wdrażane są drastyczne plany oszczędnościowe, opinia publiczna w Europie domaga się redukcji wydatków obejmujących pensje, emerytury i przywileje urzędników. Ważną kwestią staje się przegląd potrzeb kadrowych oraz organizacja niektórych instytucji – powracają między innymi pytania o zasadność utrzymywania dwóch siedzib Parlamentu Europejskiego. Ogromne znaczenie mają również działania służące wzmacnianiu zaufania obywateli do unijnych struktur, w tym dalsze zwiększanie transparentności ich prac, ograniczenie nadpodaży regulacji unijnych w wielu sprawach, odpowiednia polityka informacyjna, ale przede wszystkim redukcja „deficytu realizacji”, czyli rozdziwki pomiędzy ambicjami a rzeczywistym rezultatem działań unijnych władz. Jak podkreśla Philippe de Schoutheete, priorytety instytucjonalne muszą być sprzężone z nastawieniem Europejczyków do projektu integracyjnego. W dłuższej perspektywie rodzi to szansę na przeprowadzenie gruntownej reformy systemu instytucjonalnego. Kryzys uznać można za istotny bodziec do rozpoczęcia tego procesu.

Bibliografia:

- CZACHÓR Zbigniew (2013), *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Warszawa.
- CONFERENCE ON 20 YEARS of Codecision (05.11.2013), <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/pl/other-events/video?event=20131105-0900-SPECIAL> (12.12.2014).
- DEKLARACJA odnosząca się do artykułu 16 ustęp 9 Traktatu o Unii Europejskiej dotycząca decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady, http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14807&Itemid=948#9 (12.12.2014)

- PARLAMENT EUROPEJSKI (2009), Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie ogólnego przeglądu Regulaminu Parlamentu Europejskiego, 6.5.2009, (2007/2124(REG)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0359+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL> (12.12.2014).
- EUROPEJSKI BANK CENTRALNY (2014), *Raport kwartalny o jednolitym mechanizmie nadzorczym 2014/4. Postępy w operacyjnym wdrażaniu rozporządzenia w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego*, <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ssmqr20144.pl.pdf>, (12.12.2014).
- GAGATEK Wojciech (2013), *Perspektywy utworzenia transnarodowych list kandydatów w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, wersja robocza, <http://www.wojciechgagatek.pl/wp-content/uploads/2013/02/Gagatek-Perspektywy-utworzenia-transnarodowych-list-kandydat%C3%B3w-w-wyborach-do-Parlamentu-Europejskiego.pdf> (12.12.2014).
- GROSSE Tomasz Grzegorz (2014), *Kto rządzi w Europie?*, „Nowa Politologia”, <http://www.sobieski.org.pl/kto-rzadzi-w-europie/> (16.01.2014).
- JOINT DECLARATION on practical arrangements for the codecision, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/aci-codecision-/aci-codecision-en.pdf (12.12.2014).
- KOMISJA EUROPEJSKA, Wydziały (dyrekcje generalne) i służby, http://ec.europa.eu/about/ds_pl.htm (12.12.2014).
- KOMISJA SPRAW KONSTITUCYJNYCH (2013), Projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi (2013/2185(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0255+0+DOC+XML+V0//PL> (12.12.2014).
- KOMISJA SPRAW KONSTITUCYJNYCH (2009), Projekt sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego zmiany Aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z dnia 20 września 1976 r. (2009/2134 9INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-440.210+03+DOC+PDF+V0//PL&language=PL> (12.12.2014).
- ŁADA Agnieszka (30.08.2014), *Co może szef Rady Europejskiej? „Wszystko zależy od osobowości”*, <http://www.tvp.info/16642525/co-moze-szef-rady-europejskiej-wszystko-zalezy-od-osobowosci> (12.12.2014).

- ŁADA Agnieszka, MAJKOWSKA Maria (2014), *Kompetentna drużyna z małymi wyjątkami. Powyborcza analiza składu polskiej delegacji w Parlamencie Europejskim 2014–2019*, Warszawa.
- NOWA KOMISJA zorganizowana wokół klastrów (16.07.2014), <http://www.eu-ractiv.pl/eurowybory/arttykul/nowa-ke-zorganizowana-woko-klastrow-005953> (12.12.2014).
- ORGANY przygotowawcze Rady, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11926-2014-INIT/en/pdf> (12.12.2014).
- PARLAMENT EUROPEJSKI (2014), Activity Report on Codecision and Conciliation 14 July 2009–30 June 2014 (7th parliamentary term).
- PIEDRAFITA Sonia, BLOCKMANS Steven (2014), *Shifting EU Institutional Reform into High Gear*, Report of the CEPS High-Level Group, Brussels.
- PUETTER Uwe (2013), *The European Council – the new centre of EU politics*, Sieps-Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analysis, October.
- REGULAMIN KOMISJI (2000), Dz.Urz. UE L 308 z 08.12.2000.
- REGULAMIN WEWNĘTRZNY RADY (2009), Dz.Urz. UE L 325 z 11.12.2009.
- ROZPORZĄDZENIE EBC (2014/17) z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające ramy współpracy pomiędzy Europejskim Bankiem Centralnym a właściwymi organami krajowymi oraz wyznaczonymi organami krajowymi w Ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (rozporządzenie ramowe w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego) Dz.Urz. UE L 141 z 14.5.2014.
- ROZPORZĄDZENIE RADY UE (1024/2013) z dnia 15 października 2013 r. powierające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi, Dz.Urz. UE 2013 L 287 z 29.10.2013.
- SAPIR Andre, WOLFF Guntram B. (2014), *The great transformation: Memo to the incoming EU Presidents*, „Bruegel Policy Brief”, Issue 2014/04, <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/832-the-great-transformation-memo-to-the-incoming-eu-presidents/> (12.12.2014).
- SCHOLZ Christian, ZENTES Joachim (2006) (eds.), *Strategic Management – New Rules for Old Europe: new rules for old Europe*, Weisbaden.
- SCHOUTHEETE Philippe de (2014), *Institutional Reform in the EU*, „European Policy Brief”, No. 19, February.
- SCHOUTHEETE Philippe de (1.10.2014), *Making the institutional work better and more effectively together: Priorities for the New Commission*, Centre for Europe-

- an Policy Studies, <http://www.ceps.eu/book/making-institutions-work-better-and-more-effectively-together-priorities-new-commission> (12.12.2014).
- ŠEFČOVIČ Maroš (2013), *20 years of co-decision*, European Commission Press Releases database, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-875_en.htm (12.12.2014).
- SZYMAŃSKA Jolanta (18.08.2014), *Komisja Europejska musi się zmienić*, „Dziennik Gazeta Prawna”.
- THE EU’S INTERMINABLE *changing of the guard* (3.09.2014), „EUObserver”, <http://euobserver.com/news/125439> (12.12.2014).
- THE EUROPEAN COUNCIL *decides on the number of members of the European Commission* (22.05.2013), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/137221.pdf (12.12.2014).
- TOSIEK Piotr (2000), *Funkcjonowanie grup politycznych w Parlamencie Europejskim (analiza ilościowa)*, „Studia Europejskie”, nr 2.
- TUE, Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012.
- TFUE, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012.
- VOTING *in the 2009–2014 European Parliament: How do MEPs Vote after Lisbon?*, *VoteWatch.eu Third Report* (WWW), http://www.votewatch.eu/blog/wp-content/uploads/2011/01/votewatch_report_voting_behavior_26_january_beta.pdf (12.12.2014).
- WYNIKI WYBORÓW do PE 2014 (WWW), <http://www.results-elections2014.eu/en/election-results-2014.html> (12.12.2014).
- ZULEEG Fabian (7.03.2014), *A more effective structure for the Commission*, „European Policy Centre Commentary”.