



Co może europoseł?

Renata Mieńkowska-Norkiene

Eurodeputowani, których wybierzemy w Europie w dniach 6–9 czerwca tego roku, będą współstanowili ogromną część prawa, jakiemu będziemy podlegać jako Europejczycy. Warto o tym pamiętać, wrzucając do urny swój głos na tego czy innego kandydata na jedno z 720 miejsc w Europarlamencie kadencji 2024–2029. Europoseł to bowiem człowiek, który, wykorzystując swoją wiedzę, doświadczenie, cechy charakteru i usposobienia, a także siłę woli i odporność na pokusy korupcyjne bądź dotyczące innego rodzaju nadużyć, może zmieniać życie mieszkańców Unii Europejskiej (i nie tylko jej) na lepsze. Jeśli chodzi o to ostatnie, warto przypomnieć tylko obniżenie kosztów roamingu, wsparcie onkologii w Europie czy wzmocnienie bezpieczeństwa europejskich konsumentów w Internecie. Jednocześnie niemający tych wszystkich cech europoseł może przyczynić się do podejmowania złych decyzji i niewłaściwego dysponowania publicznymi pieniędzmi Europejczyków (by wspomnieć tylko o „lepkich rękach” takich europosłów, jak skazana za korupcję Lara Comi z Włoch czy Andris Ameriks z Łotwy). A pamiętajmy, że płacąc europosłom sowicie (co najmniej równowartość 40 tysięcy PLN w przeliczeniu z EUR, samego wynagrodzenia podstawowego i dodatków, bez diet i zwrotu kosztów podróży!), mamy prawo oczekiwać, że pożądane cechy będą w sobie eurodeputowani pielęgnować i wzmacniać. I że mając do dyspozycji cały wachlarz możliwości zadbania o nasze dobro, skrupulatnie będą z nich korzystać.

Jak się okazuje, niektórzy europosłowie chętniej, inni mniej chętnie udzielają się na rzecz wspólnego dobra obywateli Unii Europejskiej. Istnieją rankingi deputowanych pracowitych i leniwych, aktywnych i raczej nieskorych do szybkiego i efektywnego załatwiania naszych spraw. A zatem można powiedzieć, że europosłowie mogą pewne działania podejmować – co jednak nie zawsze oznacza, że z tej możliwości korzystają.

Sprawdźmy zatem najpierw, co europosłowie mogą formalnie, później, co mogą faktycznie i jak to realizują, a na końcu zweryfikujmy, jakie ma to przełożenie na funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego i w jakim stopniu należałoby to wziąć pod uwagę w nadchodzących eurowyborach.

Co może europoseł w świetle europejskiego prawa?

Prawo pierwotne reguluje kwestie ogólne dotyczące Parlamentu Europejskiego, nie określa jednak *expressis verbis*, co może, a czego nie może europoseł. Pewne jest to, że europoseł nie może formalnie reprezentować swojego kraju, może natomiast, a nawet powinien – dbać o interesy obywateli UE. Europoseł może jednak starać się zrealizować interesy obywateli, które wyraźniej niż w innych państwach widzi we własnym kraju. Nie zmienia to faktu, iż eurodeputowany może angażować się w działania, w które chce, ze względu na kwestie polityczne istotne dla niego lub jego ugrupowania, nie zaś ze względu na kraj pochodzenia.

Natomiast akty prawa wtórnego (głównie statuty i regulaminy) dokładnie określają ramy, w jakich europosłowie działają.

Kwestie te precyzyjnie reguluje Decyzja Parlamentu Europejskiego z 28 września 2005 roku w sprawie przyjęcia statutu posła do Parlamentu Europejskiego (2005/684/WE, Euratom), zwana także statutem europosła¹.

Według tego statutu poseł jest wolny i niezależny, może złożyć propozycję aktu prawnego (natomiast bez Komisji Europejskiej nie ma mowy o rozpoczęciu formalnej procedury), może łączyć się z innymi posłami w grupy polityczne i dobierać osobistych współpracowników, których koszt ponosi Parlament Europejski, a także korzystać z biur, urządzeń telekomunikacyjnych i samochodów służbowych Parlamentu. Ważne jest, że europoseł ma pewną pulę środków na zapraszanie do Europarlamentu różnych grup obywateli, co daje mu możliwość patronowania wydarzeniom, których częścią są takie wyjazdy, i nagradzania w rozmaitych konkursach laureatów właśnie wyjazdami do Brukseli. Według statutu europosłowie mają prawo do odpowiedniego wynagrodzenia zapewniającego im niezależność, a po wygaśnięciu mandatu także do odprawy przejściowej i emerytury. Europosłowie mogą ubezpieczyć się od ryzyka związanego z wykonywaniem mandatu – mają takie prawo.

Według art. 4 Regulaminu Parlamentu Europejskiego (Regulamin Parlamentu Europejskiego, dziewiąta kadencja PE²), w celu wykonywania mandatu poselskiego każdemu posłowi przysługuje prawo do aktywnego uczestnictwa w pracach komisji i delegacji Parlamentu. Ponadto Regulamin daje europosłom szansę na członkostwo i/lub bycie wybranymi do różnych europarlamentarnych ciał i gremiów (m.in. do Prezydium, komisji, Konferencji Przewodniczących, zespołów międzypartyjnych i grup formalnych oraz nieformalnych), a nawet wybór na stanowisko Przewodniczącego PE.

W ramach swoich kompetencji europosłowie mają dostęp do różnych dokumentów innych instytucji (w szczególności Komisji i Rady), a także do informacji o pracach innych organów UE. Jeśli chcą i pozwalają im na to kompetencje oraz przynależność do odpowiedniej komisji, eurodeputowani mogą także reprezentować Parlament w posiedzeniach Rady. Członkowie Parlamentu Europejskiego mogą być posłami sprawozdawcami, zasięgać opinii innych komisji PE lub takie opinie wydawać (według art. 56 Regulaminu Parlamentu Europejskiego), a wreszcie zgodnie z własną opinią lub wytycznymi swojej frakcji w PE mogą wносить poprawki do projektów aktów prawnych oraz głosować zarówno w komisji, jak i na sesjach plenarnych, a także przekonywać innych eurodeputowanych do swoich racji. Europoseł może się bowiem zrzeczyć z innymi (przynależność frakcyjna przynosi konkretne profity

¹ Decyzja Parlamentu Europejskiego z 28 września 2005 roku w sprawie przyjęcia statutu posła do Parlamentu Europejskiego, <https://tiny.pl/d57n8> (dostęp tu i dalej: 28 maja 2024).

² *Regulamin Parlamentu Europejskiego*, Dziewiąta kadencja Parlamentu, listopad 2023, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-11-01-RULE-005_PL.html.

i umożliwiałoby bycie wybranym do ciał parlamentarnych) lub pozostać niezależny – ma wtedy mniejsze pole działania, ale też nie musi uczestniczyć w ustaleniach frakcyjnych. Europosłowie mogą uczestniczyć w różnych procedurach ustawodawczych, w zależności od materii sprawy, bardziej lub mniej aktywnie forsując swoje stanowisko (lub swojej frakcji), a w ramach tych procedur mogą sprawować funkcje w gremiach tworzonych na potrzeby tych procedur (np. trilogach, komitetach komitologicznych, ale także komitetach pojednawczych itp.).

W ramach kompetencji traktatowych PE oraz zgodnie ze szczegółowymi przepisami Regulaminu PE eurodeputowani przesłuchują kandydatów na członków Kolegium Komisarzy, zadają im pytania, zatwierdzają ich kandydatury lub je odrzucają (co miało wielokrotnie miejsce), a następnie całą Komisję Europejską, mogą także wykonywać funkcję kontrolną wobec Komisji Europejskiej. A zatem europoseł może kontrolować i rozliczać działania eurokomisarzy (choćby wnioskiem o wotum nieufności dla KE i uczestnictwem w debacie w tej kwestii), ale także oczekiwać oświadczeń od przedstawicieli innych instytucji UE, choćby Trybunału Obrachunkowego bądź Europejskiego Banku Centralnego (zazwyczaj od ich przewodniczących), ponieważ to właśnie europosłowie wydają opinie na temat sprawozdań różnych instytucji UE. Europosłowie mogą także zasięgać opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów oraz składać wnioski do agencji europejskich, które mają obowiązek odpowiedzieć na te wnioski. Europosłowie mogą także reprezentować KE przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jeśli pojawi się konieczność uczestniczenia PE w danym postępowaniu.

Europosłowie mogą wreszcie dyskutować nad istotnymi z ich perspektywy tematami, o których podjęcie wnioskuje grupy polityczne. Podczas takich debat mogą zabierać głos, a w przypadku, gdy debatę kończy wypracowanie rezolucji, eurodeputowani głosują nad debatowaną kwestią w niej ujętą. Mogą oni także występować (zazwyczaj w wystąpieniach jednogminutowych), wydawać oświadczenia osobiste (często by odeprzeć ataki personalne), składać wnioski proceduralne, a także rozpatrywać petycje od obywateli.

Europoseł zatem pracuje w komfortowych warunkach, otrzymuje przyzwoite wynagrodzenie – zwłaszcza w odniesieniu do wynagrodzeń w Polsce – i dysponuje możliwością doboru współpracowników i utrzymywania stałego kontaktu ze swoimi wyborcami. Jeśli europoseł jest mało aktywny i nie realizuje należycie swoich funkcji, nie należy tego przypisywać trudnym warunkom pracy lub niemożliwej pensji.

Skoro wiadomo, co w ogólnym ujęciu mogą eurodeputowani, warto też podkreślić, czego robić nie mogą, tym bardziej, że tutaj lista nie jest długa ani też nie godzi zbyt dotkliwie w europosłów. Według art. 10 Regulaminu Parlamentu Europejskiego posłowie powinni szanować powagę Parlamentu i nie szkodzić jego reputacji, nie mogą zakłócać sprawnego przebiegu prac parlamentarnych, nie powinni przeszkadzać w utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku na terenie Europarlamentu, zakłócać porządku i zachowywać się niestosownie (np. eksponować transparentów). W debatach parlamentarnych w sali posiedzeń plenarnych posłowie nie powinni używać obraźliwego języka. Mimo iż ograniczenia te wydają się oczywiste, niejednokrotnie zdarzały się sytuacje, kiedy europosłowie złamali powyższe normy, by przypomnieć tylko obraźliwe słowa Nigela Farage'a wobec Hermana Van Rompuy'a wygłoszone na sali plenarnej (brytyjski polityk nazwał Przewodniczącego Rady Europejskiej „mokrą szmatą”), czemu musiał się przysłuchiwać (i jakoś zarządzić sytuacją) ówczesny Przewodniczący Europarlamentu, czyli Jerzy Buzek. Zatem eurodeputowani mogą, a nawet powinni powstrzymać się od języka obraźliwego, jednak – jak widać – nie wszyscy umieją lub chcą to robić. Europoseł może zostać jednak ukarany za złamanie regulaminu i statutu, ponadto w sytuacjach istotnych nadużyć czy mowy nienawiści

PE może pozbawić ich immunitetu (jak stało się np. w przypadku czworga polskich eurodeputowanych ukaranych za mowę nienawiści w 2023 roku).

Zgodnie z obowiązującym europosłów Kodeksem postępowania działają oni wyłącznie w interesie publicznym oraz kierują się bezinteresownością, uczciwością, otwartością, starannością, rzetelnością, odpowiedzialnością i poszanowaniem reputacji Parlamentu.

Warto pamiętać, że europoseł z racji swej funkcji dużo może, jest także sporo rzeczy, które musi, a także – co ciekawe – niezbyt długa lista rzeczy, których mu nie wolno. Oczywiście europosłowie nie mogą przyjmować żadnych materialnych korzyści o charakterze korupcyjnym ani też pozostawać w konflikcie interesów, który podaje w wątpliwość bezstronność i uczciwość europosła (lub wręcz wyraźnie wskazuje na ich brak). Konflikt interesów zachodzi w przypadku, gdy poseł do Parlamentu Europejskiego ma osobisty interes, który mógłby w sposób niewłaściwy wpłynąć na pełnienie przez niego mandatu poselskiego. Konflikt interesów nie zachodzi natomiast, jeżeli poseł odnosi korzyści jedynie ze względu na przynależność do społeczeństwa jako całości lub do szerokiej kategorii osób. O tym jednak, jak trudno europosłom trzymać się tych zasad, świadczy choćby fakt, iż według holenderskiej redakcji platformy dziennikarstwa śledczego Follow the Money, aż blisko 100 eurodeputowanych na początku 2024 roku było zamieszanych w rozmaite afery i skandale – głównie o charakterze korupcyjnym.

Co może europoseł w świetle praktyki funkcjonowania PE i preferencji osobistych?

Po pierwsze, europoseł może być kobietą lub mężczyzną. Albo osobą transgenderową, jak Nikki Sinclair, była brytyjska eurodeputowana UKIP (Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa), nawiasem mówiąc oskarżona o pranie pieniędzy i manipulowanie wydatkami na podróże (ta ostatnia kwestia stanowiła zresztą problem także u wielu innych europosłów). W kończącej się kadencji Parlamentu Europejskiego kobiety stanowią prawie 40% deputowanych, co jest zdecydowanie powyżej średniej dla parlamentów krajowych na świecie, ale wciąż jest to mniej niż 50%. Europoseł może być młody (najmłodszy ma 21 lat) lub już wiekowy (najstarszy ma 82 lata), może też być nowicjuszem, jak 61% całego PE, lub europosełem doświadczonym, jak 39% posłów PE obecnej kadencji. Niezależnie od wieku europoseł może się zapisać jako aktywny i pracowity lub jako leniwy i pasywny (co nie zawsze weryfikują wyborcy, zatem z pomocą przychodzą eksperci i think-tanki). Przykładowo w 2021 roku największym leniem europarlamentu był Silvio Berlusconi, który uczestniczył w niespełna 59% posiedzeń Parlamentu, w prawie 44% sytuacji głosował w PE wbrew linii jego rodziny politycznej – Europejskiej Partii Ludowej (dla przykładu reprezentanci Fideszu Victora Orbána mieli wówczas świetny wynik ponad 90% zgodności z linią EPP, w której było to ugrupowanie), a także stosunkowo mało aktywnie uczestniczył w pracach legislacyjnych³. Bardzo aktywną eurodeputowaną była wówczas hiszpańska socjalistka Isabel García Muñoz, która w 2021 roku była autorką 1718 indywidualnych poprawek do projektów aktów prawnych.

Można? Można. Europoseł może także być bardziej wpływowy, jak choćby Roberta Metsola czy Manfred Weber⁴ lub bez dużego wpływu na europejską rzeczywistość, jak choćby (wg Politico) węgierski

³ Za serwisem Politico.eu: L. Cerulus, C. Hirscha, *The good, bad and ugly of the European Parliament*, 19 stycznia 2022, <https://www.politico.eu/article/european-parliament-report-card-2022-good-bad-ugly>. Tutaj pojawiają się dane wskazujące na aktywność lub pasywność eurodeputowanych w różnych obszarach.

⁴ Według portalu EUmatrix.eu: *MEP Influence Index2024: Top 100 most politically influential MEPs*, <https://eumatrix.eu/en/blog/MEP-Influence-Index-2024-Top-100-most-politically-influential-MEPs>.

europoseł Andor Deli, który czekał średnio 111 dni na odpowiedzi na swoje 24 europoselskie zapytania. Wśród 100 najbardziej wpływowych europosłów w 2024 roku według EUMatrix.eu jest tylko troje Polaków: Ryszard Czarnecki, Marek Belka i Ewa Kopacz. Europosłowie mogą się także istotnie wzbogacić, pracując w Europarlamencie, tym bardziej że mogą sobie dorabiać. Rekordzistą w tym zakresie był w 2021 roku Guy Verhofstadt, który prowadzi bogatą działalność zarobkową poza PE, na drugim miejscu za belgijskim eurodeputowanym był natomiast polski europoseł Marek Belka.

Europoseł może przyjmować prezenty od osób prywatnych, firm i instytucji, ale nie powinny być one zbyt drogie, ponadto muszą trafić do specjalnego rejestru prezentów, podanego do publicznej wiadomości. Dość osobliwa galeria zdjęć prezentów dla eurodeputowanych wraz z ich nazwiskami oraz informacjami o darczyńcach (w pełni dostępna publicznie) jest ciekawym źródłem informacji o samych europosłach, którzy prezenty przyjmowali, by wspomnieć tylko o wiceprzewodniczącej PE Nicoli Beer, która w obecnej kadencji PE zgłosiła 40 prezentów – głównie od instytucji chińskich, czy Hannah Neumann, przewodniczącej międzyparlamentarnej delegacji ds. stosunków z państwami Półwyspu Arabskiego, która zgłosiła ich 27 (niemal wszystkie z krajów arabskich, rzecz jasna).

Europoseł może być konserwatystą, chadekiem, socjalistą, socjaldemokratą, „zielonym” czy nawet eurosceptykiem, pracując ciężko i odpowiedzialnie na rzecz realizacji interesów europejskich obywateli w jednej z głównych grup politycznych PE lub jako poseł niezrzeszony. Będąc w grupie EPP, eurodeputowani mogą najwięcej, ponieważ jest to największa frakcja, mająca obecnie zarówno najwięcej eurodeputowanych, jak i przełożenia na inne instytucje. Na przykład Ursula von der Leyen jest obecnie tzw. Spitzenkandidatin właśnie EPP na szefową Komisji Europejskiej, a jeśli ktoś miałby jej na tym stanowisku zagrozić, największe szanse na to ma szefowa Parlamentu Europejskiego – również reprezentująca EPP Roberta Metsola. Sporo mogą w Europarlamencie także członkowie grup Socjalistów i Demokratów oraz Renew Europe (RE, Odnówmy Europę), ponieważ grupy te mają silnych i doświadczonych eurodeputowanych, silną agendę proeuropejską oraz potencjał współpracy z EPP w różnych kwestiach. Zieloni również należą do proeuropejskiego *mainstreamu*, zatem ich eurodeputowani mogą sporo „ugrać” w kwestiach ochrony środowiska. Najmniej w Europarlamencie mogą Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy, grupa Tożsamość i Demokracja oraz grupa Lewicy, a nade wszystko niezrzeszeni, ponieważ mają najslabszy potencjał koalicyjny. Ich eurodeputowani nie mogą zatem tak wiele, jak ich koledzy z grup silniejszych i większych.

Natomiast nawet te mniejsze frakcje w PE czasem podkopują jakieś istotne projekty europejskie, jednocząc siły (zwykle jednak w kluczowych kwestiach są przegłosowywane). W tym kontekście europosłowie mogą... paradoksalnie mieć poczucie bycia w najbardziej progresywnej instytucji Unii Europejskiej, bo choć dominują chadecy, Europarlament walczy o prawa mniejszości seksualnych, często nie w pełni przestrzegane przez państwa członkowskie, piętnuje łamanie praworządności i praw człowieka, stara się chronić obywateli europejskich i ich dobrostan. Eurodeputowani mogą być dumni z osiągnięć tej instytucji, która współtworzy prawo UE, mając najsilniejszą demokratyczną legitymację, a także wiele pomysłów na to, jak Europejczykom ułatwić życie i poprawić ich bezpieczeństwo.

W istocie przy tak licznych wyzwaniach, jakie czekają Europę w nadchodzących latach – od kwestii wzmocnienia bezpieczeństwa w kontekście wojny w Ukrainie, kontynuowania działań prośrodowiskowych, wyjścia naprzeciw oczekiwaniom młodszych Europejczyków w kwestiach gospodarczych, mieszkaniowych, ochrony socjalnej, poprzez konieczność sprostania wyzwaniom populizmu i dezinformacji aż po zdrowie psychiczne młodych – Parlament Europejski jest potrzebny jako arena dyskusji politycznych i rzeczywistej reprezentacji Europejczyków. Jako instytucja był zresztą istotny w kontekście uzyskanej przez UE w 2012 roku pokojowej Nagrody Nobla.

Co ważne europosłowie podróżują poza Unię, by nawiązywać lub utrzymywać relacje z państwami trzecimi. To ważna funkcja Parlamentu Europejskiego i dość atrakcyjna aktywność dla wielu europosłów. Eurodeputowani mogą zatem promować europejskie wartości w państwach trzecich, choć w tym kontekście bywają podatni na wpływy obcych krajów, by przypomnieć niedawną aferę – tzw. Katargate – dotyczącą domniemanego brania przez kilkoro eurodeputowanych łapówek w zamian za tworzenie pozytywnego obrazu Kataru w instytucjach europejskich i Europie. Co łączy się z tą kwestią, belgijscy sędziowie pozwolili podejrzanym w aferze europosłom kontynuować pracę w PE – a zatem europoseł może także być podejrzanym, a nawet przebywać w areszcie (jak polski europoseł Włodzimierz Karpiński, który na czas sprawowania mandatu opuścił areszt, albo eurodeputowani realizujący swój mandat po prostu z więzienia), a i tak może swoją funkcję sprawować.

Europoseł może zatem wiele, choć dużo zależy od tego, na ile sam zechce być aktywny i na ile intensywnie chce uczestniczyć w pracach Parlamentu. Niewątpliwie najbardziej wpływowi europosłowie mogą naprawdę dużo w europejskiej i światowej polityce. Duża część Parlamentu z inicjatywy grupy Odnówmy Europę głosowała za planami reformy traktatowej w UE. Innymi słowy, Parlament Europejski jest instytucją, która wysłała także wyraźne sygnały do innych instytucji i Europejczyków, w zakresie tego, co jest ważne, a na podjęcie czego nie mają odwagi lub pomysłu inne instytucje.

Powyższe opracowanie nie wyczerpuje kwestii możliwości działania europosłów, jednak jego celem było wskazanie kilku ważnych aspektów tego, co europosłowie mogą i dlaczego jest to ważne. Chciałoby się powiedzieć: jacy europosłowie, taki Parlament, dlatego jeśli po najbliższych wyborach do PE nie zobaczymy tylu populistów i eurosceptyków, ilu prognozują dziś w tej instytucji pracownice badań opinii publicznej, jest szansa, że Parlament będzie nadal efektywnie realizował swoje zadania.

Dziś jednym z głównych dylematów wielu analityków integracji europejskiej jest pytanie: czy po czerwcowych wyborach o europosłach będzie można powiedzieć, że mogą „rozwalić Unię Europejską od środka” (jak planował były europoseł Janusz Korwin-Mikke, który zamiast rozwalać Unię, przysypiał w ławach Parlamentu)?

Unia to zbyt udany projekt, aby obywatele oddali ją w ręce populistów. Miejmy nadzieję, że obywatele będą to dobrze rozumieli, oddając swój głos w czerwcowych wyborach.

Renata Mieńkowska-Norkiene – politolożka i socjolożka, doktor habilitowana nauk społecznych, adiunktka na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalistka w zakresie problematyki integracji europejskiej. Autorka ponad 70 publikacji naukowych. Przewodnicząca Rady Programowej Międzynarodowego Instytutu Społeczeństwa Obywatelskiego. Ekspertka Team Europe Direct. Komentatorka polskiego i europejskiego życia politycznego w mediach krajowych i międzynarodowych.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji
Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Korekta: Agnieszka Łodzińska
Warszawa 2024
ISBN 978-83-67750-95-0