



Transparentność Parlamentu Europejskiego w kontekście afery korupcyjnej Katargate

Tomasz Zając

Afera korupcyjna w Parlamencie Europejskim (PE), którą rozpoczęły aresztowania posłów w grudniu zeszłego roku, pokazała, że aktualne mechanizmy służące przejrzystości działania tej instytucji nie obejmują w wystarczającym stopniu wpływów państw spoza UE. Dodatkowo normy wewnętrzne parlamentu mają ograniczoną skuteczność, ponieważ kary za ich nieprzestrzeganie są niezbyt dotkliwe oraz rzadko stosowane. Efektem skandalu będzie najprawdopodobniej zwiększenie transparentności działania PE. Wzrosły również szanse na powstanie nowej instytucji, która będzie monitorować kwestie etyczne w unijnych organach.

Afera korupcyjna w Parlamencie Europejskim. W grudniu ub.r., w wyniku działań prokuratury belgijskiej współpracującej z prokuraturami pięciu innych państw UE, aresztowano cztery osoby związane z PE. Zarzuty korupcji, prania pieniędzy oraz udziału w organizacji przestępczej usłyszeli: Eva Kaili – ówczesna wiceprzewodnicząca parlamentu należąca do Grupy Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów (S&D), jej partner Francesco Giorgi (asystent posła do PE), Pier Antonio Panzeri (były poseł do PE i były członek S&D) oraz Niccolò Figà-Talamanca (ówczesny sekretarz generalny organizacji pozarządowej No Peace Without Justice). Na wniosek belgijskiej prokuratury PE przegłosował w lutym br. uchylene immunitetu dwóm innym podejrzanym w sprawie parlamentarzystom z frakcji S&D, którzy następnie także zostali aresztowani. Zgodnie z ustaleniami prokuratury władze Maroka oraz Kataru (stąd potoczna nazwa afery – Katargate) przekupywały europejskich decydentów, by wpłynąć na działania PE. Oskarżeni mieli m.in. przekonywać do głosowania przeciw rezolucjom niekorzystnym dla tych państw oraz wpływać na obsadę komisji parlamentarnych. Rządy Kataru oraz Maroka zaprzeczyły, jakoby były powiązane ze sprawą.

Mechanizmy przejrzystości PE. Katargate unaoczniał braki w działającym w PE systemie zapewniającym transparentność. Jedną z kwestii, która w związku z tym znalazła się w centrum debaty, jest rejestr służący

przejrzystości (*transparency register*). Powstał on w 2011 r. na mocy porozumienia między PE a Komisją Europejską (KE), do którego w 2021 r. dołączyła Rada UE. Rejestr zawiera informacje na temat podmiotów, które reprezentują grupy interesów (lobbystów), dane dotyczące ich przedstawicieli oraz finansów. Trzy korzystające z niego instytucje różnią się jednak co do zakresu, w jakim uznają za obowiązkowe informowanie o spotkaniach z przedstawicielami instytucji figurującymi w rejestrze. Przykładowo PE – w przeciwieństwie do KE – nie wprowadził zakazu spotykania się z lobbystami innymi niż ci, którzy posiadają wpis w rejestrze. Dodatkowo PE ograniczył obowiązek publikowania informacji o spotkaniach z przedstawicielami podmiotów znajdujących się w rejestrze jedynie do posłów, którzy pełnią funkcje sprawozdawcy, kontrsprawozdawcy lub przewodniczącego komisji. Sam rejestr nie obejmuje również przedstawicieli obcych rządów, jedynie – grup interesów. Personel, który zajmuje się jego obsługą, liczy jedynie dziewięć pracowników, co utrudnia systematyczną kontrolę zarówno aktualności rejestru, jak i danych w nim zawartych (wpisów jest aktualnie ok. 12 tys.).

W PE nie istnieje system regularnego monitorowania naruszeń wewnętrznych norm, np. niewywiązywania się posłów z obowiązku składania deklaracji dotyczących podróży opłaconych przez podmioty inne niż parlament. Belgijski dziennik „Le Soir” przeprowadził analizę takich deklaracji, z której wynika, że parlamentarzyści zaczęli je składać masowo

dopiero po medialnym nagłośnieniu Katargate (niemal 1/3 wszystkich deklaracji została złożona w ciągu dwóch miesięcy od wybuchu afery). Spośród wszystkich deklaracji złożonych od początku kadencji ok. 27% zostało złożonych po czasie, jednak dotychczas nie została nałożona z tego powodu żadna dyscyplinarna sankcja.

Kary przewidziane przez PE za złamanie obowiązujących w nim norm nie są dotkliwe – regulamin przewiduje w takich przypadkach utratę prawa do części dodatkowego wynagrodzenia, jakie otrzymują posłowie w trakcie sesji parlamentu, czasowe zawieszenie uczestnictwa w jego pracach, ograniczenie dostępu do informacji niejawnych oraz zawieszenie lub odwołanie posła z funkcji sprawowanych w PE. W praktyce sankcje te nie są też zbyt często stosowane, o czym informuje w corocznym raporcie Komitet doradczy ds. postępowania posłów – od początku aktualnej kadencji PE została nałożona jedna taka kara.

Propozycje zmian w PE. Po aresztowaniach związanych z Katargate PE uchwalił rezolucję, w której przedstawił plan wprowadzenia zmian służących większej transparentności jego funkcjonowania. Znalazło się w nim m.in. powołanie specjalnej komisji, która miałaby dokonać analizy przepisów parlamentu dotyczących przejrzystości i korupcji oraz postulat, aby jeden z wiceprzewodniczących izby zajmował się kwestią korupcji i wpływów innych państw w parlamencie. PE ponowił również wezwanie, by razem z Komisją utworzyć specjalny, niezależny unijny organ ds. etyki. Taki postulat znalazł się już w rezolucji parlamentu z 2021 r., jego powstanie zapowiedziała w 2019 r. także przewodnicząca KE Ursula von der Leyen, jednak nie były w związku z tym prowadzone żadne poważniejsze prace. Wiceprzewodnicząca KE Věra Jourová, której na początku kadencji powierzono pracę nad stworzeniem takiego ciała, poinformowała, że zaprezentuje jego projekt w marcu bieżącego roku.

Plan naprawy działania PE ogłosiła również jego przewodnicząca Roberta Metsola. Zaproponowane przez nią rozwiązania pokrywają się w dużej mierze z przedstawionymi w grudniowej rezolucji PE. Jej plan zakłada m.in. obowiązkowy 6-miesięczny okres przejściowy dla byłych parlamentarzystów, którzy chcieliby zostać lobbystami, konieczność przedstawiania bardziej szczegółowego oświadczenia majątkowego oraz włączenie spotkań z osobami pochodzącymi spoza UE do rejestru służącego transparentności (jeśli dany poseł ma bezpośredni wpływ na legislację). Dodatkowo mają zostać rozwiązane nieoficjalne grupy funkcjonujące w PE, w ramach których posłowie zajmują się sprawami państw spoza Unii (tzw. grupy przyjaźni państw trzecich), poprzez które państwa te mogą starać się wpływać na prace parlamentu. Plan przewodniczącej ma być

działaniem doraźnym, a odpowiednie przepisy mają być głosowane wiosną tego roku. Zmianami w średnim oraz długim horyzoncie czasowym ma się natomiast zająć istniejąca już Komisja Specjalna ds. Obcych Ingerencji we Wszystkie Procesy Demokratyczne w UE, która ma dokonać analizy systemowych braków transparentności w PE (jej raport ma być dostępny w czerwcu tego roku).

Propozycje Metsoli poparły wszystkie ugrupowania polityczne PE, chociaż niektóre z nich (m.in. Zieloni i S&D) uznały, że powinny być bardziej radykalne. Inną propozycją zmian w funkcjonowaniu PE, którą wysunęli przedstawiciele organizacji pozarządowych (np. Democratization Policy Council), jest przyjęcie rozwiązań wzorowanych na amerykańskiej ustawie o rejestracji agentów zagranicznych (Foreign Agents Registration Act), co wymagałoby stworzenia bazy danych osób fizycznych i prawnych oraz ich działań wykonywanych na polecenie zagranicznego mocodawcy.

Wnioski. Afera korupcyjna wpłynęła negatywnie na wizerunek PE, co zostało wykorzystane przez środowiska eurosceptyczne w UE, które próbują na jej podstawie podważyć wiarygodność całej instytucji. Nie ma jednak dowodów na to, że sprawa ta ma charakter systemowy, chociaż jej konsekwencje ujawniły niebezpieczną tendencję do korzystania przez posłów z różnych (legalnych) benefitów oferowanych przez prywatne i zagraniczne podmioty. Proponowanie tego rodzaju korzyści może być używane do wywierania wpływu na proces legislacyjny w PE.

Plan Metsoli, chociaż jest krokiem we właściwym kierunku, może okazać się niewystarczający do przeprowadzenia realnej zmiany przejrzystości funkcjonowania tej instytucji (tak oceniły go również organizacje zajmujące się transparentnością w UE, m.in. Transparency International EU i Corporate Europe Observatory). Wśród braków propozycji przewodniczącej PE można wskazać zbyt krótki okres przejściowy dla byłych posłów, którzy chcą zostać lobbystami, brak zaostrzenia sankcji za złamanie wewnętrznych norm oraz ograniczenie obowiązku informowania o spotkaniach do wybranej grupy posłów.

Katargate sprawił, że unijni decydenci są bardziej gotowi poprzeć pomysł utworzenia nowego ciała, które miałoby kontrolować wspólnotowe instytucje, niż rozszerzać kompetencje już istniejących (np. Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych). Skuteczność nowo tworzonej instytucji będzie zależała od rodzaju narzędzi, jakimi będzie dysponowała – czy będzie miała realne możliwości weryfikowania nadużyć (posiadając odpowiednio liczny personel), oraz czy będzie dysponowała odpowiednimi kompetencjami w celu ich ścigania (np. możliwością nakładania kar pieniężnych).