

AGNIESZKA ŁADA, MELCHIOR SZCZEPANIK

KANDYDAT IDEALNY

NA CO POWINNY ZWRACAĆ UWAGĘ POLSKIE PARTIE POLITYCZNE, UKŁADAJĄC LISTY KANDYDATÓW W WYBORACH DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO?

ANALIZA PRACY POLSKICH POSŁÓW DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO WSKAZUJE, ŻE W OBECNEJ I POPRZEDNIEJ KADENCJI NIE WSZYSCY POLSCY DEPUTOWANI POTRAFILI DOBRZE WYPEŁNIAĆ POWIERZONY IM MANDAT. WYMAGAJMY OD LIDERÓW PARTII POLITYCZNYCH, ABY NA LISTACH KANDYDATÓW W WYBORACH EUROPEJSKICH, KTÓRE ODBĘDĄ SIĘ W MAJU 2014 ROKU, ZNALEŻLI SIĘ LUDZIE ODZNACZAJĄCY SIĘ NIE TYLKO „CHĘCIĄ SZCZERĄ”, ALE TAKŻE POSIADAJĄCY ODPOWIEDNIE KOMPETENCJE DO SKUTECZNEJ PRACY W BRUKSELI I STRASBURGU.

DOBRYMI KANDYDATAMI BĘDĄ OSOBY POSIADAJĄCE DOŚWIADCZENIE W SPRAWACH EUROPEJSKICH, SZCZEGÓLNIIE BYLI POSŁOWIE DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, KTÓRZY SPRAWDZILI SIĘ W TEJ INSTYTUCJI.

KANDYDACI POWINNI BYĆ SPECJALISTAMI W JEDNEJ DZIEDZINIE LUB KILKU DZIEDZINACH, W KTÓRYCH ISTOTNE DECYZJE ZAPADAJĄ NA POZIOMIE UNIJNYM, GDYŻ TYLKO WTEDY BĘDĄ MOGLI SKUTECZNIE WPŁYWAĆ NA EUROPEJSKIE PRAWODAWSTWO. ZNAJOMOŚĆ JĘZYKA ANGIELSKIEGO JEST WARUNKIEM KONIECZNYM.

KANDYDACI POWINNI BYĆ GOTOWI JAKO POSŁOWIE SKONCENTROWAĆ SWOJĄ DZIAŁALNOŚĆ NA SPRAWACH EUROPEJSKICH, A CZAS SPĘDZANY W POLSCE PRZEZNACZAĆ NIE NA KOMENTOWANIE POLITYKI KRAJOWEJ W MEDIACH, LECZ PRZEDĘ WSZYSTKIM NA INFORMOWANIE OBYWATELI O FUNKCJONOWANIU UNII EUROPEJSKIEJ.

KANDYDATÓW NALEŻY SZUKAĆ WŚRÓD POLITYKÓW, KTÓRZY BĘDĄ UMIELI PRZYSTOSOWAĆ SIĘ DO PANUJĄCEJ W PE KULTURY KONSENSUSU, POLEGAJĄCEJ NA TWORZENIU PONADPARTYJNYCH KOALICJI W WIELOSTOPNIOWYCH NEGOCJACJACH.

„Analizy i Opinie” – seria kilkustronicowych analiz dotyczących ważnych tematów dla Polski i Europy. W ten sposób Instytut Spraw Publicznych chce aktywnie włączyć się w debatę publiczną – pokazywać istotne problemy, często nieobecne w polskiej i ogólnoeuropejskiej debacie, oraz proponować konkretne rozwiązania. Tematyka poruszana w „Analizach i Opiniach” obejmuje zagadnienia związane między innymi z integracją europejską, polityką społeczną, edukacją, administracją publiczną, polityką migracyjną i polityką wschodnią.

Niniejsza publikacja została wydana przy wsparciu finansowym Komisji Europejskiej. Publikacja odzwierciedla jedynie stanowiska autorów i Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za umieszczoną w nich zawartość merytoryczną.



Za treść publikacji odpowiada Instytut Spraw Publicznych. Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części jest możliwy wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych jest dozwolone z podaniem źródła.

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013

Redaktor serii: dr Jacek Kucharczyk
Koordynator serii: Rafał Załęski, e-mail: publikacje@isp.org.pl
Redakcja językowa: Magdalena Otlewska (www.bezbledu.pl)

Adres: Instytut Spraw Publicznych
ul. Szpitalna 5 lok. 22, 00-031 Warszawa
tel. 22 556 42 60, faks 22 556 42 62
e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl

Publikacja rozpowszechniana bezpłatnie

Dokonania przedstawicieli Polski w Radzie Unii Europejskiej, jak i osiągnięcia polskich posłów w PE w ostatnich latach pokazują, że Polacy mają obecnie w polityce europejskiej mocną pozycję: potrafią dbać o swoje interesy, nie wahają się prezentować nowych inicjatyw, starają się trzymać w gronie dynamicznych krajów, które stawiają na dalszą integrację. Tę tendencję należy podtrzymać. W tym celu konieczne jest wybranie kompetentnych europosłów, rozumiejących sprawy europejskie, często mających inne predyspozycje niż politycy w kraju¹.

Analiza pracy polskich posłów do Parlamentu Europejskiego wskazuje jednocześnie, że w obecnej i w poprzedniej kadencji nie wszyscy polscy deputowani potrafili dobrze wypełniać powierzony im mandat. Niektórzy zdecydowanie za często poświęcali się polityce krajowej, zaniedbując swoje faktyczne pole działań – forum Parlamentu Europejskiego. Inni angażowali się w prace PE w dziedzinach, które nie są szczególnie istotne dla przyszłości Unii Europejskiej i roli w niej Polski. Jeszcze inni nie posiadali odpowiedniej wiedzy, umiejętności i kontaktów, aby móc wpływać na procesy decyzyjne. Takich mandatów nie można uznać za dobrze wykorzystane.

Wyzwaniem równie ważnym jak skuteczne wpływanie na decyzje UE jest informowanie obywateli o funkcjonowaniu instytucji europejskich. Mimo że Polacy pozostają jednym z najbardziej pozytywnie nastawionych do integracji europejskiej narodów wspólnoty, ich przekonanie, że czerpią z polskiego członkostwa w UE korzyści, oraz zaufanie do unijnych instytucji nie jest już tak wysokie, jak kilka lat temu. Obecnie tylko 37% Polaków uważa, że ich głos się liczy w UE². Dotychczasowa frekwencja w wyborach do PE, nie przekraczająca 25%, była jedną z najniższych w UE. W badaniach opinii publicznej na temat przyczyn wyborczej absencji, prowadzonych regularnie przez Instytut Spraw Publicznych, najczęściej wymienianym powodem był brak odpowiednich kandydatów.

¹ Tekst powstał na podstawie wieloletnich badań Instytutu Spraw Publicznych na temat funkcjonowania Parlamentu Europejskiego oraz działalności polskich posłów do PE. Wyniki tych badań opisane zostały m.in. w takich publikacjach, jak: *Bilans aktywności polskich posłów do Parlamentu Europejskiego. Cele, osiągnięcia, wnioski na przyszłość*, M. Szczepanik, E. Kaca, A. Łada, ISP, Warszawa 2009; *Europoseł w sieci*, A. Łada M. Fałkowska-Warska, ISP, Warszawa 2012; *Nie tylko polityka zagraniczna*, M. Szczepanik, J. Kucharczyk (red.), ISP, Warszawa 2012.

² Standard Eurobarometer 79.

Ważne jest więc, aby partie polityczne, wybierając kandydatów, uznały za najważniejsze kryterium ich zdolności do skutecznego pełnienia mandatu. Kompetentni kandydaci to nie tylko szansa na zwiększenie wpływu Polaków na decyzje UE, ale także nadzieja na merytoryczną kampanię, która przekona wyborców, że warto głosować w wyborach europejskich, i zachęci ich do większego zainteresowania różnymi możliwościami udziału obywateli w polityce europejskiej.

PRZEGLĄD CECH IDEALNEGO KANDYDATA NA EUROPOSŁA

Można pokusić się o sformułowanie zestawu cech idealnego kandydata. Będą to częściowo cechy wspólne dla wszystkich parlamentarzystów, ale specyfika PE wymaga od kandydatów szczególnych umiejętności. Oczywiście jest, że ideałów nie ma. Nie utrzymujemy bynajmniej, że posiadanie wszystkich wymienionych poniżej cech winno być warunkiem otrzymania miejsca na liście wyborczej. Nasze zestawienie jest pomyślane raczej jako zestaw kryteriów, które powinni wziąć pod uwagę partyjni liderzy dokonujący selekcji kandydatów, a w dalszej kolejności – także wyborcy, oddając na nich głos.

Bezcenne doświadczenie

W polityce europejskiej niezwykle cennym atutem jest doświadczenie. Z uwagi na dużą złożoność europejskiego systemu politycznego (mnogość partii i narodowości w izbie oraz aktorów biorących udział w procesie decyzyjnym) w uprzywilejowanej pozycji znajdują się ci posłowie, którzy mają za sobą bezpośredni kontakt z polityką europejską jako politycy lub pracownicy administracji rządowej i europejskiej. Posiadają niezbędne doświadczenie i są rozpoznawalni przez innych graczy europejskiej sceny. Szczególnie wiele atutów mają posłowie powracający do parlamentu na kolejną kadencję, którzy wiedzą już wszystko na temat specyfiki unijnego procesu podejmowania decyzji, posiadają sieć kontaktów w parlamencie i innych instytucjach, a także wyrobioną pozycję w izbie. To właśnie powracający posłowie, z dobrą marką, mają szanse na objęcie najbardziej wpływowych stanowisk zarówno w komisjach parlamentarnych, jak i we władzach grup politycznych. Wystarczy rzut oka na biografie posłów-sprawozdawców³ najważniejszych aktów prawnych i szefów parlamentarnych zespołów negocjacyjnych (powołanych do negocjacji z Radą) w obecnej kadencji, aby przekonać się, że są to zazwyczaj posłowie z kilkukadencyjnym stażem⁴. Powracający po-

3 Każdy akt prawny rozpatrywany przez PE jest przypisany posłowi-sprawozdawcy, który pilotuje negocjacje w tej sprawie i tym samym ma duży wpływ na proces tworzenia ostatecznego stanowiska izby.

4 Pervenche Beres, sprawozdawczyni specjalnej komisji ds. kryzysu gospodarczego zasiada w PE od 1994 r., Salvador Garriga Polledo, sprawozdawca w sprawie Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) – od 1994 r., Alain Lamassoure, szef zespołu negocjacyjnego PE w sprawie WRF

słowie będą mogli natychmiast przystąpić do pracy, podczas gdy debiutanci będą musieli przeznaczyć pierwsze kilka miesięcy na poznanie specyfiki parlamentu i zdobycie autorytetu w oczach kolegów. W wyborach w roku 2009 większości najlepszych posłów z pierwszej polskiej kadencji ponownie udało się zasiąść w ławach PE. Posiadają oni spory kapitał w postaci doświadczenia, kontaktów, itp. Dobrze byłoby to wykorzystać.

- ▶ Partie powinny zrobić wszystko, aby umożliwić reelekcję tych posłów, którzy sprawdzili się w PE i są zainteresowani dalszą pracą w tej instytucji. Jednocześnie jednak sam fakt zasiadania w PE nie może być gwarancją miejsca na liście – partie powinny uważnie weryfikować dokonania posłów.

Specjalista potrzebny od zaraz

Oprócz znajomości procesu decyzyjnego UE, dobry kandydat musi również posiadać rozległą wiedzę w konkretnej dziedzinie, którą będzie zajmował się w PE. Większość aktów prawnych rozpatrywanych przez PE ma charakter bardzo rozbudowany i skomplikowany – skuteczny wpływ na kształt tych aktów może mieć tylko osoba będąca specjalistą w swojej dziedzinie. Szczególnie cenni są eksperci w dziedzinach, w których UE i PE posiadają znaczne kompetencje, takich jak: gospodarka i finanse, fundusze strukturalne, wspólny rynek, polityka rolna, polityka energetyczna czy ochrona środowiska. Warto zwrócić uwagę na kompetencje nie tylko poszczególnych kandydatów, ale również potencjalnych posłów jako grupy. Wśród posłów polskich w poprzedniej i obecnej kadencji zauważalny był nadmiar specjalistów od polityki zagranicznej i deficyt osób mających odpowiednie kompetencje do zajmowania się skomplikowanymi kwestiami gospodarczymi i finansowymi. Dobrze byłoby wyeliminować tę nierównowagę i postarać się o wybór kandydatów ekspertów w tych dziedzinach, w których legislacja unijna ma najpoważniejsze konsekwencje. Kandydaci danej partii, a szczególnie ci, mający realne szanse na wybór, powinni więc być nie tylko grupą dobrych fachowców, ale również grupą ludzi, którzy będą w stanie równomiernie obsadzić wszystkie kluczowe komisje parlamentarne. Dobór kandydatów powinien być poprzedzony refleksją nad kompetencjami PE, głównymi problemami, które staną się przedmiotem debat parlamentarnych w przyszłej kadencji, a także nad priorytetami polskiej polityki europejskiej.

- ▶ Kandydaci powinni być wysokiej klasy specjalistami w swoich dziedzinach, a jako grupa – prezentować na tyle zróżnicowane kompetencje, by móc obsadzić najważniejsze komisje Parlamentu Europejskiego.

Koncentracja na polityce europejskiej i przemyślana obecność w kraju

Dobry kandydat na posła musi być gotów w pełni poświęcić się pracy w Brukseli i zaakceptować konsekwencję tej decyzji, jaką jest znaczne ograniczenie aktywności w kraju. Przyszli posłowie do PE powinni przyjąć do wiadomości, że większość kwestii, którymi będą się zajmować, nie trafi na pierwsze strony gazet w Polsce, a komentowanie polityki krajowej musi zejść na dalszy plan. W obecnej kadencji kilku posłów do PE częściej niż na

– od 1999 r., Elmar Brok, szef zespołu negocyjacyjnego w sprawie powołania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych – od 1980 r.

posiedzeniach komisji PE w Brukseli pojawia się w warszawskich studiach telewizyjnych i na konferencjach prasowych w Sejmie, wypowiadając się jednak głównie na tematy krajowe. Przyjmując tego typu strategię pełnienia mandatu, trudno skutecznie wpływać na decyzje PE. Oczywiście jednocześnie pozostaje, że konieczność odpowiedniego zaprezentowania się wyborcom w kraju (w przypadku dążenia do reelekcji) skłania posłów do PE do występowania w mediach, zwłaszcza tych ogólnopolskich, cieszących się największą oglądalnością czy słuchalnością, które z kolei często nie chcą zajmować się skomplikowaną tematyką europejską. Umiejętność znalezienia odpowiedniej równowagi między działalnością europejską a krajową będzie dla posłów poważnym wyzwaniem. Partie powinny stawiać na kandydatów gotowych do zorganizowania swojej działalności w kraju w sposób, który pozwoli najlepiej wykorzystać doświadczenie zdobyte w Brukseli i Strasburgu. Powinna być to aktywność nastawiona, z jednej strony, na informowanie wyborców o polityce europejskiej, z drugiej – na utrzymywanie rozbudowanych kontaktów z działami administracji rządowej odpowiedzialnymi za politykę europejską i z parlamentarzystami krajowymi. Parlament Europejski jest częścią szerszego systemu tworzenia prawa europejskiego, w którym uczestniczą także rządy i parlamenty narodowe. Rozbudowane relacje w trójkącie rząd–parlamentarzyści narodowi–posłowie do PE pozwolą wzmocnić polską politykę europejską, a dla posłów będą źródłem cennych informacji.

- ▶ Osoby desygnowane na kandydatów powinny być gotowe poświęcić gros swojego czasu pracy w Brukseli oraz odpowiednio dostosować swoją aktywność w kraju.

Nieodzwonne narzędzie – język obcy

Kolejnym niezbędnym przymiotem jest bardzo dobra znajomość języka angielskiego. Podczas obrad PE zapewnia, co prawda, tłumaczenie na wszystkie języki, jakimi posługują się państwa członkowskie UE, ale bez znajomości angielskiego poseł jest pozbawiony możliwości rozwinięcia skutecznych kontaktów poza salą posiedzeń (z urzędnikami PE, przedstawicielami innych instytucji UE i lobbystami) – to właśnie one stanowią klucz do skutecznej działalności. Nieznajomość lub niewystarczająca znajomość języka angielskiego znacznie ogranicza również dostęp do informacji. Dotyczy to nie tylko całego wachlarza analiz i publikacji, które pojawiają się tylko po angielsku, ale także oficjalnych dokumentów PE, które zwykle najpierw ukazują się w głównych językach roboczych UE. Na tłumaczenia w innych językach trzeba poczekać (kilka godzin lub dni), a w przypadku pilnej debaty nad poprawką właśnie czas może okazać się decydujący.

Substytutem angielskiego może być ewentualnie inny podstawowy język roboczy UE, czyli francuski lub niemiecki. Angielski zapewnia jednak możliwość względnie swobodnej komunikacji z największym kręgiem odbiorców.

Atutem jest także znajomość innych języków obcych. Umożliwia to lepsze porozumienie się, a przez to – zrozumienie stanowisk kolegów z innych krajów członkowskich, zwłaszcza że znajomość języka implikuje zwykle lepsze poznanie danego kraju i mentalności jego mieszkańców, co jest niekiedy kluczowe w unijnych negocjacjach.

- ▶ Kandydaci powinni znać język angielski na poziomie umożliwiającym swobodną komunikację, także fachową.

Między blogiem a ćwierkaniem

Posłowie do PE podlegają silnej presji czasu. Obok wielu obowiązków w Brukseli i Strasburgu, muszą również znaleźć czas na wizyty w swoich okręgach wyborczych, aby osobiście informować o tym, jak funkcjonują instytucje europejskie. Jest to wyzwanie bardzo istotne, biorąc pod uwagę poczucie obywateli o braku odpowiedniego poinformowania o UE i spadające zaufanie do jej instytucji. Częściowym rozwiązaniem problemu konieczności bycia w wielu miejscach jednocześnie mogą być coraz bardziej rozwinięte instrumenty komunikacji. Rozbudowana strona internetowa, blog, profil na Facebooku i aktywne korzystanie z Twittera pozwolą posłowi dotrzeć do rzeszy odbiorców i częściowo ograniczą konieczność obecności w okręgu wyborczym⁵. Sprawność w korzystaniu z nowoczesnych mechanizmów komunikacji nie będzie oczywiście najważniejszym kryterium wyboru kandydatów, ale może być jednym z nich.

- ▶ Ważnym atutem kandydata będzie umiejętność wykorzystania nowoczesnych środków komunikacji, zwłaszcza aby pozostawać w kontakcie z obywatelami.

Zrozumieć europejski konsensus

Parlament Europejski działa inaczej niż parlamenty krajowe. Nie funkcjonuje tam prosty podział na koalicję i opozycję, a motywem przewodnim procesu decyzyjnego są negocjacje między głównymi grupami politycznymi. Większość ważnych decyzji jest popierana przez „wielką koalicję” chrześcijańskich demokratów, socjaldemokratów i liberałów. Negocjacje przebiegają na kilku poziomach: wiele kwestii trzeba najpierw wynegocjować wewnątrz własnej grupy politycznej, a potem z innymi grupami. Duża część pracy polega więc na ucieraniu stanowisk i budowaniu kompromisów. W tych warunkach szczególnego znaczenia nabierają zdolności interpersonalne, takie jak: komunikatywność, otwartość na inne poglądy, zdolność do negocjacji. Nadmierny upór w obronie swoich racji zwykle prowadzi do izolacji. W PE częściej można postawić na swoim dzięki umiejętnie prowadzonym rozmowom, przekonując do własnych racji i szanując politycznego oponenta.

- ▶ Partie powinny stawiać na kandydatów, którzy będą potrafili dostosować się do konsensualnego stylu wypracowywania decyzji na drodze wieloetapowych negocjacji. Poseł otwarty na głosy innych, umiejący negocjować więcej zdyktował niż uparty awanturnik.

5 Więcej na ten temat: M. Fałkowska-Warska, A. Łada, *Europoseł w sieci*, ISP, Warszawa 2012.

W świecie idealnym głównym kryterium doboru kandydatów byłyby ich kompetencje. Jednak aby umieścić swoich kandydatów w parlamentarnych ławach, partia musi uzyskać dobry wynik wyborczy, a do tego – czy nam się to podoba, czy nie – nie wystarczy samo umieszczenie na listach świetnych ekspertów od polityki europejskiej. W związku z tym liderzy, tworząc listy wyborcze, wezmą pewnie pod uwagę nie tylko talenty kandydatów, ale również szanse na przyciągnięcie jak największej liczby wyborców, a także różne aspekty relacji wewnątrzpartyjnych. I tak, jedynką może zostać popularny działacz regionalny, który choć nie posiada odpowiednich kwalifikacji do pracy w Brukseli, daje większe nadzieje na zdobycie większej liczby głosów. Wysokie miejsce na liście może być nagrodą dla zasłużonego działacza czy swego rodzaju pocałunkiem śmierci dla rywala, którego lider chce usunąć z polityki krajowej. Choć na pewno nie da się w pełni wyeliminować pozamerytorycznych (związanych z polityką krajową) wpływów na kształt list wyborczych, dobrze byłoby, gdyby wymienione powyżej „zdolności europejskie” pozostały głównym kryterium doboru kandydatów. Wiele będzie zależało od poczucia odpowiedzialności liderów i gotowości polityków krajowych do współpracy. Ci ostatni, zwykle bardziej rozpoznawalni i zakorzenieni lokalnie, powinni wesprzeć w kampanii szczególnie postów ubiegających się o reelekcję, których bezpośrednie kontakty z elektoratem są, siłą rzeczy, ograniczone. Ważną rolę do odegrania mają także media, które powinny „prześwietlić” kandydatów właśnie pod kątem ich zdolności do skutecznego wywierania wpływu w Brukseli.

Agnieszka Łada – kierownik Programu Europejskiego i starszy analityk Instytutu Spraw Publicznych. Doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce Uniwersytetu Warszawskiego. Studiowała nauki polityczne w Warszawie i Berlinie oraz psychologię organizacji w Dortmundzie. *Visiting fellow* w European Policy Centre w Brukseli (2011), *visiting research fellow* na University of Sussex (2012), *visiting scholar* w Alfred von Oppenheim Centre for European Policy Studies, German Council on Foreign Relations (DGAP) w Berlinie (2013), przewodnicząca Rady Dyrektorów Policy Association for an Open Society PASOS (2012), członek Rady Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży oraz Rady Naukowej Instytutu Zachodniego w Warszawie i Grupy Kopernika. Specjalizuje się w następujących zagadnieniach: instytucje Unii Europejskiej, zwłaszcza Parlament Europejski i prezydencja w Radzie Unii Europejskiej, Niemcy i stosunki polsko-niemieckie, polska polityka zagraniczna i europejską, postrzeganie Polaków za granicą i obcokrajowców w Polsce.

Melchior Szczepanik – doktor, ekspert Instytutu Spraw Publicznych, absolwent Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz Institut d'Etudes Politiques w Bordeaux. Na Loughborough University w Wielkiej Brytanii przygotował rozprawę doktorską poświęconą socjalizacji polskich posłów do Parlamentu Europejskiego 6. kadencji. Autor publikacji poświęconych polskiej polityce europejskiej i działalności polskich posłów do Parlamentu Europejskiego. Pracownik Kancelarii Senatu RP.