



Konferencja o przyszłości Europy: opóźniony start nowej edycji

Jolanta Szymańska

Z rocznym opóźnieniem spowodowanym pandemią COVID-19 rozpoczyna się kolejna odsłona Konferencji o przyszłości Europy. Pierwszy etap dyskusji o reformach Unii Europejskiej, prowadzony w latach 2017–2019, nie przyniósł rozstrzygnięć w wielu kwestiach. Mimo to instytucje UE liczą na odnowienie procesu. Moment nie jest jednak sprzyjający – utrzymujący się kryzys zdrowotny utrudni prowadzenie debaty, a konieczność zarządzania nim zniechęci rządy państw członkowskich do podejmowania decyzji w sprawie głębokich reform strukturalnych.

Wiosną 2017 r. Komisja Europejska (KE) opublikowała białą księgę, inaugurując debatę nad kształtem Unii Europejskiej po wystąpieniu z organizacji Zjednoczonego Królestwa. W okresie od stycznia 2018 r. do kwietnia 2019 r. odbył się w jej ramach cykl dyskusji przywódców państw członkowskich na temat przyszłości UE, a także szereg konferencji i konsultacji z obywatelami. Pierwszy etap konferencji został zwieńczony przyjęciem Deklaracji z Sybina 9 maja 2019 r. [Kontynuacja procesu](#), promowana przez prezydenta Francji Emmanuela Macrona, stała się jednym z priorytetów KE pod przewodnictwem Ursuli von der Leyen. Inauguracja kolejnego etapu konferencji – opóźniona ze względu na pandemię oraz spory instytucjonalne dotyczące przewodnictwa w procesie – planowana jest na 9 maja br. Konferencja ma się zakończyć wiosną 2022 r.

Dorobek pierwszego etapu konferencji. W debatach organizowanych w latach 2017–2019 pod szyldem Konferencji o przyszłości UE zarówno politycy, jak i obywatele wskazywali wartość płynącą z członkostwa w UE, w tym korzyści dla gospodarki i bezpieczeństwa. Zamykający ten cykl dokument z Sybina był manifestem jedności państw członkowskich i deklaracją poszukiwania wspólnych rozwiązań w duchu wzajemnego zrozumienia. Jego ogólna treść odzwierciedlała jednak różnice poglądów przywódców na przyszłość procesu integracji oraz priorytetów w odniesieniu do konkretnych polityk. Ich efektem było m.in. odłożenie w czasie debaty o reformie

unijnych instytucji, w tym o rozwijaniu systemu wiodących kandydatów (Spitzenkandidaten) przy obsadzie stanowiska przewodniczącego KE. Zabrakło również rozstrzygnięć w takich kwestiach jak przyszłość strefy euro czy reforma polityki migracyjnej i azylowej. Przywódcy potwierdzili brak zainteresowania reformą traktatów, wyrażając wolę poszukiwania rozwiązań, które wpisują się w system prawa unijnego w jego obecnym kształcie.

Tematy nowej edycji. Pandemia COVID-19, będący jej konsekwencją kryzys gospodarczy oraz przedsięwzięte już środki antykryzysowe osadzają dyskusję w nowym kontekście. Wśród tematów zaproponowanych do dyskusji w nowej odsłonie konferencji znalazły się polityka zdrowotna i wzmacnianie odporności na kryzysy tego typu ([Europejska Unia Zdrowotna](#)), a także odbudowa gospodarcza i sprawiedliwość społeczna. Ujawnione podczas pandemii tendencje do zwiększania kompetencji rządów wobec obywateli staną się najpewniej przyczynkiem do dyskusji o kondycji demokracji i praworządności.

Szczególną uwagę przykuwać może pojęcie autonomii strategicznej, rozumiane nie tylko przez pryzmat bezpieczeństwa militarnego (tzw. Strategiczny kompas), ale bardziej uniwersalnie – jako wzmacnianie pozycji UE w odniesieniu do innych aktorów. W tym kontekście istotne miejsce zajmują takie wyzwania, jak transformacja energetyczna i polityka klimatyczna czy pozycja UE w wyścigu technologicznym (m.in. budowanie

suwerenności cyfrowej), nakreślone już w agendzie strategicznej UE na lata 2019–2024.

Lista zagadnień omawianych podczas konferencji pozostaje otwarta na inicjatywy i oczekiwania obywateli. W specjalnym badaniu Eurobarometru nt. przyszłości UE z marca br. z katalogu wyzwań dla UE najczęściej wskazań dotyczyło zmian klimatycznych (45%), terroryzmu (38%) i zagrożeń zdrowotnych (37%). Wciąż wysoko w zestawieniu pozostawała przymusowa migracja (27%), a także przestępczość zorganizowana (19%), napięcia w relacjach między państwami (18%) czy populizm (17%). Wśród pomysłów na poprawę funkcjonowania UE w przyszłości najwyżej plasowały się: wyrównywanie różnic w poziomie życia obywateli (30%), wzmocnienie solidarności między państwami oraz rozwijanie wspólnej polityki zdrowotnej (25%). Co ciekawe, pomysły promowane podczas pierwszej edycji konferencji, tj. pogłębianie integracji ekonomicznej czy utworzenie wspólnej armii, relatywnie rzadko były wskazywane jako tematy do dyskusji (odpowiednio 17 i 10% wskazań).

Organizacja konferencji. Ze względu na zasady dystansowania społecznego, w nowej edycji przewidywane jest większe zastosowanie narzędzi cyfrowych. Głównym z nich jest strona internetowa umożliwiająca obywatelom prezentowanie własnych pomysłów na przyszłość UE oraz komentowanie inicjatyw zgłoszonych przez innych uczestników. Za jej pośrednictwem Europejczycy mogą tworzyć i uczestniczyć w wydarzeniach prowadzonych pod szyldem konferencji, a także pozyskiwać wszystkie materiały z nią związane.

Zastosowanie narzędzi online nie wyklucza spotkań bezpośrednich, które będą się odbywać, przy zachowaniu zasad reżimu sanitarnego, zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym i regionalnym. Ideą jest jak najszersze uczestnictwo obywateli, instytucji akademickich, organizacji pozarządowych, władz lokalnych i regionalnych, parlamentów narodowych oraz instytucji unijnych. Wnioski z paneli obywatelskich organizowanych na szczeblu europejskim stanowić mają wkład do Konferencji Plenarnej. Będzie się ona odbywać co pół roku w gronie przedstawicieli Parlamentu Europejskiego (PE), Rady, KE, parlamentów narodowych, Komitetu Regionów, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz reprezentantów społeczeństwa obywatelskiego.

W rezultacie zawartego w marcu br. kompromisu przewodnictwo w konferencji będą sprawować szefowie trzech głównych instytucji UE: PE, Rady (reprezentowanej przez prezydencję) oraz KE, działający jako Wspólna Prezydencja. Organem zarządzającym będzie Rada Wykonawcza złożona z reprezentantów KE, PE i Rady oraz –

w charakterze obserwatora – Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów UE.

Mandat konferencji nie obejmuje doprowadzenia do zmian traktatowych. Wnioski z niej zostaną zaprezentowane w raporcie przygotowanym przez Wspólną Prezydencję, a następnie każda z instytucji UE ma zaplanować sposób ich wdrożenia.

Wnioski. Na przestrzeni lat sztyld Konferencji o przyszłości Europy został mocno wyeksploatowany. W jej ramach przeprowadzono szereg różnych spotkań i konsultacji, często nieprowadzących do konkretnych wniosków. Zmienił się zakres podejmowanych tematów – akcent przesunął się od planowania reform strukturalnych na definiowanie priorytetów rozwojowych i reformowanie polityk sektorowych, tj. polityki klimatycznej i cyfrowej.

Ze względu na pandemię utrudniającą zaangażowanie obywateli w debatę, a także z powodu utrzymujących się różnic podejścia państw członkowskich do przyszłości integracji, trudno spodziewać się, aby nowa edycja przyniosła przełom w pracach konferencji. Jest to jeszcze mniej prawdopodobne, ponieważ terminarz wydarzenia zbiega się z kampanią prezydencką we Francji (finał konferencji nastąpi w trakcie francuskiej prezydencji w Radzie UE w pierwszym półroczu 2022 r.), co może zniechęcić przywódców innych państw członkowskich do zaangażowania w przedsięwzięcie. Widoczny już na wstępie brak zgody na ingerencję w traktaty dodatkowo ogranicza ambicje projektu, co najpewniej obniży zainteresowanie uczestnictwem w konferencji przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego oraz ekspertów. Dzielenie przewodnictwa w wydarzeniu przez trzy główne instytucje podnosi wprawdzie jego rangę i zapewnia pluralizm, rozmywa jednak odpowiedzialność za ostateczne rezultaty.

Mimo wymienionych ograniczeń proces reformowania Unii Europejskiej będzie postępował. Kryzys covidowy stanowi bowiem impuls do dalszego zacieśniania integracji, zwłaszcza w obszarze polityki zdrowotnej czy budowy suwerenności gospodarczej Europy. W tym kontekście Konferencja o przyszłości Europy stanie się nie tyle forum inicjowania reform, co raczej konsultacji podejmowanych decyzji z obywatelami.

W warunkach kryzysu gospodarczego po pandemii wdrażanie reform inicjowanych w UE, m.in. wypisujących się w transformację klimatyczną i cyfrową, może okazać się wyzwaniem dla obywateli i wpływać na zmianę społecznej percepcji integracji. Dla instytucji UE oraz rządów państw członkowskich, w tym Polski, Konferencja o przyszłości UE będzie zatem okazją do wsłuchania się na nowo w potrzeby i oczekiwania obywateli.