



Konferencja w sprawie przyszłości Europy – konkluzje i perspektywy ich wdrożenia

Melchior Szczepanik

Postulaty sformułowane przez Konferencję w sprawie przyszłości Europy są zgodne z koncepcją rozwoju Unii realizowaną przez Komisję Europejską (KE) i skoncentrowaną na zielonej transformacji oraz wzmacnianiu gospodarczego potencjału i samowystarczalności Wspólnoty. Konferencja opowiedziała się również za pogłębianiem integracji, jednak państwa i instytucje unijne mają różne koncepcje co do sposobu realizacji propozycji obywateli. Parlament Europejski (PE) forsuje zmianę traktatów, ale kilkanaście państw Europy Północnej, Środkowej i Wschodniej nie uważa takiego kroku za niezbędną.

9 maja br. miało miejsce uroczyste zakończenie prac Konferencji w sprawie przyszłości Europy (niżej: konferencji). Jej istotnym elementem były panele (debaty) obywatelskie, których uczestnicy zostali wybrani losowo w sposób mający zapewnić reprezentatywność zgromadzeń z uwagi na wiek, narodowość, płeć i profil społeczny (pewnym odstępstwem była nadreprezentacja osób poniżej 25 roku życia). Ostateczne konkluzje konferencji sformułowało posiedzenie plenarne, podczas którego pomysły wypracowane przez panele były wspólnie dyskutowane przez obywateli i polityków. Ten sposób procedowania miał w założeniu zwiększyć prawdopodobieństwo wdrożenia postulatów.

Propozycje obywatelskie. Cztery europejskie panele obywatelskie przedstawiły ponad 150 rekomendacji (ich przyjęcie wymagało poparcia 70% uczestników). Istotne miejsce zajęła wśród nich zielona transformacja, rozumiana szeroko – jako łagodzenie szkodliwych dla klimatu i środowiska skutków działalności gospodarczej oraz codziennego funkcjonowania społeczeństw. Obok standardowego w tym kontekście postulatu rozwoju energetyki odnawialnej, panele podkreśliły konieczność lepszego wykorzystania surowców, przedłużenia trwałości produktów, bardziej zdecydowanego karania firm szkodzących środowisku, eliminacji opakowań plastikowych oraz informowania konsumentów o szczegółach powstawania produktów. Uczestnicy paneli opowiedzieli się także za wzmocnieniem społecznego wymiaru integracji – wezwali państwa, by w ramach procesu wzajemnej oceny oraz

planowania polityki budżetowej i gospodarczej położono mocniejszy nacisk na takie kwestie jak promocja zatrudnienia i walka z ubóstwem. W kilku dziedzinach – ochrona zdrowia, polityka migracyjna i energetyczna – obywatele wezwali do ściślejszej koordynacji działań i wzmocnienia instytucji wspólnotowych. Chcą również uzyskać większy wpływ na proces decyzyjny, m.in. dzięki regularnym konsultacjom, a w najważniejszych kwestiach – ogólnoeuropejskiemu referendum. Uczestnicy przypisali duże znaczenie poprawie edukacji, szczególnie w zakresie wiedzy o funkcjonowaniu UE i wyzwaniach globalnych, oraz walce z dezinformacją. Propozycje obywatelskie są zgodne z koncepcją wzmacniania unijnej autonomii strategicznej w odniesieniu do modernizacji sektora przemysłowego, dywersyfikacji dostaw kluczowych surowców i promocji unijnych standardów na świecie. Obywatele oczekują również, że polityka zewnętrzna Unii będzie skuteczniejsza. Ich zdaniem normą w tej dziedzinie powinno być podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną, nie jednomyślnie.

Na etapie dyskusji między obywatelami a politykami propozycje przedstawione przez panele nie zostały znacząco zmodyfikowane. Uzupełniono je jednak o kilka dodatkowych postulatów – delegacja PE udało się przekonać uczestników do poparcia zmian instytucjonalnych wzmacniających jego pozycję. Konkluzje konferencji wzywają do przyznania PE inicjatywy ustawodawczej, a także zwiększenia jego roli w procesie wyboru przewodniczącego KE w ramach

[mechanizmu Spitzenkandidaten](#) oraz przyjmowaniu wieloletniego budżetu UE. Delegacja PE, której większość była zjednoczona wokół wspólnych postulatów, skuteczniej wpływała na prace konferencji niż bardziej podzieleni przedstawiciele rządów i parlamentów państw członkowskich. Wśród konkluzji znalazła się jednak również sugestia wprowadzenia inicjatywy ustawodawczej dla tych ostatnich.

Perspektywy wdrożenia. Konferencja nakreśliła kilka celów krótkoterminowych, które dotyczą trwających negocjacji i są osiągalne jeszcze w bieżącej kadencji Parlamentu i Komisji (tj. do wiosny 2024 r.). Należą do nich harmonizacja zasad ustalania płacy minimalnej, [nowe źródła dochodów Unii czy reforma polityki migracyjnej](#). Oczekiwana przez obywateli transformacja systemu gospodarczego jest jednak procesem długoterminowym, dla którego ważne będą decyzje podejmowane przez kolejny Parlament i Komisję. W przypadku wspólnej polityki rolnej zmiany proponowane przez obywateli (ściślejsze powiązanie wsparcia finansowego dla rolników z wdrożeniem przyjaznych środowisku metod gospodarowania) idą znacznie dalej niż [reforma zatwierdzona przez państwa członkowskie](#) w ub.r. W niektórych kwestiach, np. wspólnego długu, konferencja sformułowała dość ogólne deklaracje, które nie przesądzają kierunku rozwoju danej polityki.

Przewodnicząca KE poinformowała, że przy okazji corocznego orędzia o stanie Unii (we wrześniu br.) przedstawi nowe inicjatywy wdrażające postulaty obywateli. Zapowiedziała również, że Komisja chciałaby organizować konsultacje wzorowane na panelach obywatelskich przed podjęciem najważniejszych projektów legislacyjnych.

Konkluzje konferencji poparło pięć frakcji w PE (chadecy, socjaldemokracji, centryści, Zieloni oraz lewica), które kontrolują $\frac{3}{4}$ mandatów. Odrzucili je eurosceptycy i konserwatyści. Ci ostatni ubolewali, że opinie mniejszościowe – kwestionujące korzyści ze ściślejszej integracji i wzmocnienia instytucji ponadnarodowych – nie zostały odpowiednio uwzględnione w dokumencie końcowym. Kilka dni po zatwierdzeniu konkluzji Parlament zapowiedział przedstawienie projektu zmiany traktatów, który ma zawierać wspomniane wyżej reformy instytucjonalne i poszerzenie kompetencji UE w takich kwestiach jak ochrona zdrowia, polityka zewnętrzna i fiskalna.

Jeśli Parlament przedstawi taką inicjatywę, państwa członkowskie będą musiały zdecydować, czy powołać konwent – gremium złożone z przedstawicieli państw i instytucji UE, którego zadaniem byłaby ocena proponowanych zmian. Taki krok poparli prezydent Francji i premier Włoch. Postulat

powołania konwentu znalazł się również w przyjętej jesienią ub.r. [umowie koalicyjnej rządu Niemiec](#). Kilkanaście państw z rezerwą podchodzi jednak do zmian traktatowych. Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Malta, Polska, Rumunia, Słowenia oraz państwa bałtyckie i nordyckie we wspólnym stanowisku określiły próby rozpoczęcia tego procesu jako przedwczesne. Podkreśliły, że większość postulatów obywateli można zrealizować na podstawie istniejących zapisów traktatowych.

Wnioski i perspektywy. Konkluzje konferencji wzmocniają stanowisko zwolenników ściślejszej integracji, którzy będą przywoływać je jako argument legitymizujący forsowane przez nich zmiany. Nacisk na reformy instytucjonalne, szczególnie ze strony większości w PE, zmobilizował jednak obóz ich przeciwników. Przystaną oni zapewne na powołanie konwentu – blokowanie dyskusji o zmianach mogłoby być postrzegane jako lekceważenie woli obywateli, lecz prawdopodobieństwo osiągnięcia kompromisu w kwestii zmian traktatowych jest niskie.

Modyfikacja traktatów nie jest niezbędna, ale toczone w ostatnich latach spory – również w wymiarze prawnym – wokół takich kwestii jak sposób wyboru przewodniczącego KE, [wspólny dług](#) czy [reguły fiskalne](#) pokazują, że rozstrzygnięcie tych zagadnień umożliwiłoby sprawniejsze funkcjonowanie Wspólnoty. Coraz bardziej problematyczne jest też utrzymywanie jednomyślności nawet w bardzo ograniczonym zakresie. Wymóg osiągnięcia konsensusu jest często wykorzystywany przez pojedyncze państwa jako instrument wymuszania ustępstw, zwykle w kwestiach niezwiązanych z zakresem przedmiotowym negocjowanego aktu prawnego i wbrew interesom Wspólnoty. Impas wokół zmian traktatowych tworzy ponadto podatny grunt dla inicjatyw pogłębiania integracji, realizowanych przez koalicje chętnych (np. w polityce migracyjnej czy obronnej), co może prowadzić do tarć między członkami Unii.

Konkluzje konferencji zawierają kilka postulatów bliskich polskiemu priorytetom. Obywatele podkreślili znaczenie jednolitego rynku i położyli mocny nacisk na potrzebę wyrównywania poziomów życia w państwach członkowskich. Zaakcentowali zasadę pomocniczości chroniącą Unię przed nadmierną centralizacją. Zgodna z polskim stanowiskiem jest także propozycja zwiększenia roli parlamentów państw członkowskich w procesie decyzyjnym. Rząd krytycznie ocenia natomiast zmiany instytucjonalne forsowane przez PE. Jednak bez nich, szczególnie bez rezygnacji z jednomyślności, trudno będzie przekonać wszystkich członków do kolejnych rozszerzeń UE, co jest ważne dla Polski.