



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 39 (1971), 6 marca 2020 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Patrycja Sasnal ● Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)  
Sebastian Płóciennik ● Justyna Szczudlik ● Daniel Szeligowski ● Jolanta Szymańska  
Marcin Terlikowski ● Karol Wasilewski ● Szymon Zaręba ● Tomasz Żornaczuk

## Konferencja o przyszłości Europy – nowy rozdział w dyskusji o reformie UE

Melchior Szczepanik, Jolanta Szymańska

*Dyskusja o reformach UE w ostatnich latach nie przyniosła rozstrzygnięć w wielu ważnych kwestiach, jak np. przyszłość strefy euro. Przedstawiona przez Komisję Europejską inicjatywa powołania konferencji o przyszłości Europy jest próbą wznowienia tej debaty. Prezydent Francji Emmanuel Macron, jeden z głównych promotorów konferencji, liczy, że nada ona nowego impetu jego propozycjom zmian w UE. Ambicją głównych frakcji w Parlamencie Europejskim jest odegranie kluczowej roli w pracach konferencji. Jednak większość państw członkowskich chce uniknąć dyskusji o głębszych reformach, które wiązałyby się z koniecznością zmiany traktatów.*

Konferencja byłaby drugim etapem dyskusji o przyszłości UE, rozpoczętej pod wpływem kryzysów, które ją dotknęły (finansowy, migracyjny, brexit). W marcu 2017 r. Komisja Europejska (KE) opublikowała [białą księgę](#) zawierającą pięć scenariuszy rozwoju Unii. Stanowiła ona impuls do dyskusji między instytucjami UE i rządami państw członkowskich. Z kolei Parlament Europejski (PE) zorganizował serię debat z szefami państw i rządów. Podsumowaniem pierwszego etapu był szczyt Rady Europejskiej w Sybinie w maju 2019 r., zwieńczony przyjęciem wspólnej deklaracji. Nie przyniosła ona [rozstrzygnięć w tak kluczowych kwestiach](#) jak przyszłość strefy euro czy reforma polityki migracyjnej. Jeszcze przed szczytem, wiosną 2019 r., prezydent Macron zaproponował powołanie konferencji o przyszłości Europy, która miałaby umożliwić szeroko zakrojoną debatę na ten temat z udziałem nie tylko polityków, lecz także obywateli i przedstawicieli organizacji społecznych. Pomysł ten podjęła nowa przewodnicząca KE Ursula von der Leyen, czyniąc go ważnym elementem swojego programu i powierzając wiceprzewodniczącej Komisji zadanie przygotowania konferencji.

**Parlament Europejski – główny promotor konferencji.** PE był pierwszą instytucją UE, która przyjęła szczegółowe stanowisko w sprawie konferencji, poparte większością 66%, złożoną z głosów przedstawicieli największych frakcji. Konferencja miałaby potrwać dwa lata i przebiegać dwutorowo. Obradom gremium składającego się z polityków ma towarzyszyć seria debat z udziałem obywateli. Parlamentarzyści uważają, że jako wybierani bezpośrednio przedstawiciele obywateli UE mają mandat do odgrywania kluczowej roli, i chcieliby objąć niemal połowę miejsc w konferencji. Reszta przypadłaby parlamentarzystom krajowym, przedstawicielom rządów i innych instytucji UE (KE, Komitet Regionów, Komitet Gospodarczo-Społeczny). Największe frakcje parlamentarne liczą, że koordynując swoje działania, mogłyby nadawać ton pracom konferencji i dzięki temu zwiększyć swój wpływ nie tylko na określenie kierunków rozwoju Unii, ale być może również na projekt zmiany unijnych traktatów, który mógłby być rezultatem konferencji. PE zaproponował także, by powrócić do tematów instytucjonalnych: sposobu wyboru przewodniczącego KE i ogólnoeuropejskiej listy kandydatów w wyborach europejskich. Po wyborach w 2019 r. największym frakcjom w PE nie udało się doprowadzić do obsadzenia stanowiska przewodniczącego KE przez jednego z tzw. wiodących kandydatów (*Spitzenkandidaten*). PE przystał ostatecznie na kandydatkę Rady

Europejskiej. Przedstawiciele frakcji mają nadzieję, że wracając do tematu podczas konferencji, uzyskają pewne ustępstwa ze strony Rady.

**Komisja jako moderatorka debaty.** Podobnie jak w przypadku pierwszej tury rozmów o przyszłości Europy, tak i tym razem Komisja postrzega siebie raczej jako moderatorkę debaty niż rzeczniczkę konkretnych rozwiązań. Zgodnie z propozycją KE opublikowaną w styczniu br. konferencja o przyszłości UE ma przede wszystkim umożliwić jej obywatelom wyrażenie opinii nt. jej funkcjonowania. Przy organizacji konferencji KE chce wykorzystać doświadczenia tzw. dialogów obywatelskich, które prowadziła w ostatnich latach (między 2015 a 2019 r. w debatach zorganizowanych przez KE wzięło udział ponad 200 tys. osób). Tym razem ich zasięg ma objąć także obywatele niezaangażowanych dotychczas w dyskusje o rozwoju Unii. Idee prezentowane przez uczestników powinny znaleźć odzwierciedlenie we wnioskach legislacyjnych KE. W ten sposób Komisja chce uwiarygodnić swoje działania w oczach obywateli.

Proponowany przez KE zakres tematyczny konferencji jest zbliżony do oczekiwań PE. Dyskusja ma się koncentrować wokół dwóch głównych wątków. Pierwszy z nich dotyczy priorytetów UE określonych w [programie Komisji](#). Drugi nawiązuje bezpośrednio do propozycji instytucjonalnych określonych w stanowisku PE. Pomimo tematycznej zbieżności cele konferencji zakrojone są przez Komisję nieco ostrożniej niż w przypadku PE. Przykładowo w stanowisku KE nie ma wzmianki o rewizji traktatów. Komisja nie wyklucza jednak takiego scenariusza, jeśli w trakcie konsultacji zyska on uznanie obywateli.

**Różne stanowiska państw członkowskich.** Propozycje reform oraz kwestia ich przeprowadzenia niezmiennie dzielą państwa członkowskie. We wspólnej deklaracji w sprawie konferencji o przyszłości Europy opublikowanej już pod koniec listopada 2019 r. Francja i Niemcy wyraziły otwartość na zmiany traktatowe. Wprawdzie nie sprecyzowały swoich oczekiwań, jednak z wcześniejszych zapowiedzi Macrona wynika, że mogłyby one zmierzać do rozszerzenia kompetencji Unii, np. w zakresie polityki migracyjnej, zacieśnienia integracji w strefie euro i większego zróżnicowania członkostwa w UE. Francja i Niemcy opowiedziały się za podziałem konferencji na dwa etapy – w pierwszym dyskutowane byłyby kwestie instytucjonalne, w drugim polityki sektorowe. Większość państw członkowskich zachowuje jednak dystans wobec propozycji zmiany traktatów, popiera też odmienny porządek obrad. Pod koniec stycznia ministrowie zebrani w Radzie do Spraw Ogólnych wskazywali na potrzebę zajęcia się przede wszystkim politykami określonymi w agendzie strategicznej UE na lata 2019–2024 (m.in. kwestiami gospodarczymi, klimatycznymi, społecznymi), odkładając na dalszy plan kwestie instytucjonalne. Państwa członkowskie nie chcą też, by PE zdominował dyskusję prowadzoną w ramach konferencji, dlatego proponują bardziej zrównoważoną reprezentację instytucji UE w tym procesie.

Polska, która w 2016 r. była głównym promotorem zmian traktatowych, obecnie wykazuje większą powściągliwość w tej sprawie. Rząd RP pozostaje otwarty na włączenie zmian traktatowych do dyskusji i wypracowanie w ramach konferencji rekomendacji w tym zakresie. Postuluje jednak, by to Rada Europejska zachowała wiodącą rolę w określaniu strategicznych reform UE i ewentualnych zmian traktatowych.

**Wnioski.** Dyskusje o przyszłości Europy prowadzone od czasu publikacji białej księgi przez KE ujawniły znaczące różnice zdań między państwami członkowskimi co do kierunku preferowanych reform. Co więcej, stanowiska instytucji UE przed kolejnym etapem rozmów stanowią zapowiedź sporów kompetencyjnych między PE a Radą o wiodącą rolę w procesie. Stawia to pod znakiem zapytania możliwość powodzenia konferencji, szczególnie jeśli miałaby ona wypracować projekt reformy traktatowej.

Konferencja może się okazać powtórką debaty z ostatnich lat, czyli luźną, nieprowadzącą do konkretnych wniosków wymianą opinii nt. kształtu organizacji. Dodatkowo powiązanie tematyki konferencji z programem prac Komisji i agendą strategiczną UE, na podstawie których KE ma wkrótce przedstawić projekty aktów prawnych, stwarza ryzyko, że konferencja będzie dyskutować o kwestiach, które zostaną rozstrzygnięte przez Radę i PE jeszcze przed zakończeniem jej prac.

Jednak brak wielu konstruktywnych wniosków z dotychczasowej dyskusji może być traktowany jako zachęta do kontynuowania debaty. Sprzyjające warunki do takich rozmów stwarza uspokojenie kryzysów, które w ostatnich latach wymuszały na instytucjach UE i państwach członkowskich reagowanie na bieżące wydarzenia. Nawet jeśli dorobek konferencji będzie skromny, jej przeprowadzenie przyczyni się do wzmocnienia społecznego zaufania do Unii. Choć w ostatnich latach wzrosło ono w ujęciu ogólnym (w 2019 r. wyniosło 43%, czyli o 10 pkt proc. więcej niż w 2015 r.), w kilku państwach członkowskich (m.in. we Francji i w Grecji) pozostaje na niskim poziomie.

W perspektywie najbliższej kadencji potrzebne jest porozumienie w sprawie procedury wyłaniania przewodniczącego KE. W ubiegłym roku spory w tej kwestii sprawiły, że UE znalazła się na krawędzi poważnego kryzysu instytucjonalnego. Ursula von der Leyen zdobyła podczas głosowania w PE jedynie dziewięć głosów ponad wymaganą większość bezwzględną. Brak porozumienia oznaczałby prawdopodobnie długie spory między frakcjami i państwami członkowskimi wokół wyboru nowego kandydata.