

Podkladový dokument pro kulatý stůl na téma: Závěry a implementace výstupů Konference o budoucnosti Evropy

Žiga Faktor

Červen 2022

Úvod

Přesně rok od zahájení Konference o budoucnosti Evropy obdržela dne 9. května 2022 na závěrečné ceremonii ve Štrasburku předsedkyně Evropského parlamentu Roberta Metsola předsedkyně Evropské komise Ursula von der Leyen a francouzský prezident Emmanuel Macron za Radu EU, závěrečnou zprávu s návrhy a opatřeními, která byla vypracována během konzultací s evropskými občany. Za oslavnou ceremonii se ovšem skrývají rozporuplné pocity ohledně nízkého počtu zapojených občanů, malého zájmu médií, i pochybností ohledně následné implementace výstupů občanských panelů a tudíž i ohledně (ne)úspěchu Konference samotné.

Myšlenka občanských konzultací byla v počátcích podporována především francouzským prezidentem Emanuelem Macronem a figurovala i v předběžné politické agendě Evropské komise (EK) pod vedením nově zvolené předsedkyně Ursuly von der Leyen. V prosinci 2019 pak EKspolečně s Evropským parlamentem (EP) představila konkrétnější podobu formátu Konference.¹ Navrhované časové rozložení Konference, které bylo představeno ve francouzsko-německém „non-paperu“² v reakci na návrh EK a EP, předvíдалo zahájení občanských konzultací během německého předsednictví a ukončení během předsednictví francouzského.³ Právě politické ambice dvou klíčových zemí evropské integrace a EK s EP zapříčinily to, že stanovení časového rámce se v současné době ukazuje jako jeden z problémů, které silně ovlivnily výsledky a rozsah Konference. Již v začátku plánovací fáze se totiž naplno projevilo, že nalézt konsensus mezi evropskými institucemi o tom, kdo Konferenci povede, bude oříškem, který nebude možné vyřešit v řádu několika dní či týdnů. Následkem těchto sporů, společně se začátkem pandemie covidu-19, se „Společná deklarace“, tedy zakládající dokument Konference podepsala teprve 10. března 2021 a období konání Konference bylo zkráceno na jeden rok.

Zkrácení tohoto období mělo několik přímých dopadů na viditelnost Konference a její vnímání evropskými občany. Jelikož dlouho nebylo jasné, kdy reálně Konference začne, již před samotným zahájením ztratila pozornost médií, která jsou, společně s národními politickými představiteli, klíčovým pojítkem mezi Evropskou unií a jejími občany. To bylo samozřejmě zesíleno i propuknutím

¹ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/644202/EPRS_BRI\(2019\)644202_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/644202/EPRS_BRI(2019)644202_EN.pdf)

² <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf>

³ Německé předsednictví v Radě EU 2020; Francouzské předsednictví v Radě EU 2022



pandemie covid-19, která zaplnila naprostou většinu mediálního prostoru, ale i politických a ekonomických debat. V momentě, kdy byla Konference zahájena, tak nebojovala jen se slabou odezvou občanů, ale i omezeními spojenými s pandemií. Kvůli pandemickým opatřením tak například samotné zahájení Konference proběhlo bez očekávané účasti občanů v plném rozsahu a část občanských panelů musela proběhnout online. V neposlední řadě, je potřebné zmínit i rozdílný přístup k informování o zahájení Konference o organizaci akcí na národní úrovni, který mohl zapříčinit rozdílné zapojení občanů různých členských zemí. Šest členských států EU se rozhodlo organizovat národní občanské panely dle metodologie EK, další členské státy organizovaly národní občanské panely dle specifických parametrů vytvořených na národní úrovni. Do skupiny těchto států patřila i ČR. Informovanost občanů o konání Konference je i přes tyto aktivity velice nízká a svědčí o nutnosti větší iniciativy ze strany členských zemí.

I přes výše zmíněná negativa je ovšem samotné ukončení Konference úspěchem, na kterém by měla Evropská unie a její členské země stavět. Během jednoho roku se přes digitální platformu, která byla k zapojení občanů vytvořena, aktivně zapojilo přes 50 tisíc účastníků. Společně s občany, kteří v diskuzích participovali skrze události organizované pod záštitou Konference, a jednotlivci, kteří se sice aktivně nezapojili, ale navštívili tuto digitální platformu, se toto číslo dostalo k 5 milionům. Dohromady pak tito účastníci vytvořili 17 tisíc doporučení, která byla později podrobně diskutována na úrovni „evropských občanských panelů“. Ty byly tvořeny z 800 náhodně vybraných evropských občanů, kteří ve čtyřech různých okruzích⁵ během tří diskuzních panelových dní témata debatovali a v rámci pracovních skupin Konference poté výsledky zpracovali do finálních doporučení.⁶ Závěrečná zpráva tak obsahuje 49 návrhů a více než 320 opatření, přijatých v rámci posledního pléna ve dnech 29. - 30. 4. ve Štrasburku.

Z výstupů ve formě doporučení pak vyplývá, že evropští občané si přejí silnější a rozhodnější Evropskou unii a bude na institucích Unie a členských zemích, zda se alespoň k některým z těchto výstupů zavážou a budou je implementovat. Následující měsíce budou klíčové pro to, aby Konference dokázala naplnit alespoň část svého potenciálu a zanechala tak pozitivní dopad na budoucnost Unie. Právě rozdílné politické názory na výstupy Konference se v současné době jeví jako

⁴ Na základě národnostních, věkových, socio-ekonomických a dalších faktorů

⁵ Těmito okruhy byly: „Silnější ekonomika, sociální spravedlnost a zaměstnanost / Vzdělávání, kultura, mládež a sport / Digitální transformace“; „Evropská demokracie / Hodnoty a práva, právní stát, bezpečnost“; „Evropská demokracie / Hodnoty a práva, právní stát, bezpečnost“ a „EU ve světě / Migrace“

⁶ <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/20220509RES29121.pdf>



problémové a bude tak i na České republice, aby se během svého předsednictví pokusila o nalezení shody na implementaci některých výstupů Konference.

Kulatému stolu předkládáme tři hlavní otázky:

1. Jak docílit toho, aby byla závěrům Konference přikládána větší pozornost občanů a médií?

Předsednické trio Francie, ČR a Švédska mělo za úkol oživit politické diskuze ohledně doporučení, která vyplynula z občanských konzultací v rámci Konference. Zástupci těchto zemí se také měli pravidelněji o projektu vyjadřovat do médií, jelikož velice omezená komunikace ze strany politiků je jedním z hlavních problémů Konference. Zde měl stěžejní roli hrát především myšlenkový otec Konference, francouzský prezident Emmanuel Macron. Kvůli válce na Ukrajině a prezidentským volbám ve Francii se ovšem francouzské předsednictví zatím k posílené komunikaci o Konferenci neodhodlalo. Větší prostor pro diskusi o doporučeních vyplývajících z občanských konzultací tak budou mít během svých předsednictví Česká republika a Švédsko. Jak docílit toho, aby čeští vládní zástupci zlepšili reputaci Konference na evropské i národní úrovni díky posílené komunikaci? Jak prezentovat výstupy Konference směrem k občanům? Jaké jsou limity zájmu veřejnosti o Konferenci jako takovou?

2. Jak zajistit úspěšnou implementaci výstupů KOBE?

Již od samého zahájení Konference byla ze strany zapojených aktérů velice různorodá očekávání ohledně výstupů projektu, od otevírání zakládajících Smluv o fungování EU po pouhé sepsání a prezentování doporučení vytvořených v rámci občanských panelů. Následně pak byla Konference do jisté míry zastíněna válkou na Ukrajině a upozaděna tak i francouzským předsednictvím. Aby mohla být Konference úspěšná, bude potřeba nalézt politickou shodu napříč členskými zeměmi i evropskými institucemi v tom, co bude jejím výsledkem, a jak bude reflektována nová realita, ve které se Evropa nachází. Pokud by se členské státy vyhýbaly vyvození závěrů z výstupů, mohly by tím silně ohrozit reputaci EU. Zároveň bude velice důležité, aby celý tento proces nebyl zbytečně uspěchán. Bude důležité dopřát více času i pozornosti tomu, aby byly navržené výstupy dostatečně projednány i na politické úrovni. Jak nalézt shodu členských zemí a docílit, že budou výstupy vždy pečlivě zváženy? Jak k tomu může přispět české předsednictví a jaká témata by měla být pro ČR i EU prioritní?



3. Je vhodné využívat některé aspekty Konference i po jejím ukončení? A jakou roli v tomto může Česká republika hrát?

Vedle potřeby komunikovat uchopitelné výsledky občanských panelů a implementovat výstupy Konference může být samotná Konference i příležitostí, jak nadále přibližovat EU občanům a aktivněji je zapojovat do rozhodování na evropské úrovni. Díky tomu, že Konference vytvořila nové komunikační kanály pro evropské občany, se nabízí příležitosti, jak nadále zprostředkovávat zapojení občanů napříč EU a možnost zachovat i po ukončení Konference pravidelnou komunikaci mezi EU a jejími občany. Jaké aspekty a komunikační kanály Konference by bylo vhodné zachovat? Měla by se česká vláda zasadit o pokračování veřejných konzultací skrze již vzniklou platformu Konference i po jejím ukončení?

Jak docílit toho, aby byla závěrům Konference přikládána větší pozornost občanů a médií?

Jedním z hlavních problémů, kterým Konference o budoucnosti Evropy již od jejího zahájení čelí, je nízká informovanost občanů o konání této celounijní iniciativy. To je přitom v přímém rozporu s hlavním cílem Konference, tedy zapojením co nejširšího spektra evropských občanů do diskuzí nad budoucností Unie. Již před samotným počátkem Konference bylo ohledně jejího fungování spoustu nejasností, které byly nejvíce patrné na sporech mezi hlavními evropskými institucemi o to, kdo by měl stát v jejím čele. Tyto spory, společně s nástupem pandemie covid-19, měly za výsledek posunutí zahájení Konference, a tudíž i kratší dobu na komunikaci směrem k občanům. Na druhou stranu je ovšem nutné zmínit, že česká státní správa se zapojila do Konference poměrně intenzivně – kromě slavnostního zahájení organizovala několik workshopů pro stakeholdery, regionální debaty ve všech krajských městech, hodnotící konferenci a také i národní panely.

Komunikace ze strany politických lídrů členských zemí a představitelů evropských institucí by přitom měla jít příkladem a být tím primárním impulsem, díky kterému se občané o Konferenci dozvědí. Na politické úrovni, alespoň prozatím, tato komunikace pokulhává. Lze to přisuzovat mimo jiné i tomu, že do zveřejnění výstupů byla Konference mnohými politickými představiteli vnímána spíše jako abstraktní pojem. Je ovšem i v zájmu politických zástupců občanů do budoucna lépe přibližovat fungování EU a roli ČR jako členské země a zasadit se o to, aby byla v rámci občanských konzultací veřejnost lépe informována. K lepšímu chápání



toho, jak EU funguje a jakou roli v ní ČR zastává, by přispělo právě i to, kdyby se výstupům Konference či samotnému českému předsednictví přikládala větší pozornost.

Se slabou komunikací ze strany politických představitelů a malému počtu obyvatelstva, které fungování EU rozumí, je poté spojené i nízké pokrytí ze strany médií. I zde lze v současné chvíli stavět na konkrétních výstupech Konference, které by měly být základem pro zlepšení komunikace o Konferenci a pro budoucí větší zapojení občanů do iniciativ, které budou se vší pravděpodobností na Konferenci navazovat. Již v současné době se mluví o tom, že formát diskuzí s občany by měl být trvale zachován, pro posílení demokratického rozměru EU. V rámci ČR se například nabízí dlouhodobé pokračování v aktivitách regionálních Eurocenter, které má více než 15letou tradici. Komunikace o výstupech Konference i o dalších aktivitách zapojujících občany by měla být posílena především na úrovni vládních představitelů v národních státech, skrze spolupráci s médii či prostřednictvím vytvoření speciální komunikační strategie vztahující se k možnostem zapojení občanů. Širší zapojení různých skupin obyvatelstva do diskuzí bude důležitým prvkem v posilování legitimacy Konference a podobných iniciativ a v důsledku i demokracie uvnitř EU.

..

Příležitost, jak lépe komunikovat o Konferenci a jejích výstupech, se nyní skýtá pro nadcházející předsednictví v Radě EU – České republiky a Švédska. Obě země můžou zviditelnit výstupy Konference mezi občany EU. Tato komunikace by měla být usnadněna tím, že řada závěrečných doporučení z občanských panelů je v souladu s prioritami pro české předsednictví. Zároveň válka na Ukrajině zdůraznila důležitost určitých témat pro budoucnost EU a potřebu posílení spolupráce v souladu s doporučeními z Konference, avšak nezávisle na nich. Příkladem je návrh na vytvoření Energetické unie či posílená spolupráce členských států v oblasti bezpečnosti.

Jak zajistit úspěšnou implementaci výstupů KOBÉ?

Doporučení sepsána občany byla pozitivně přijata představiteli evropských institucí i prezidentem Macronem, který jakožto myšlenkový otec Konference zároveň dohlížel na její uzavření z pozice politického lídra země předsedající Radě EU. Zajištění návaznosti ve formě implementace doporučení občanů a výkonné rady Konference bude klíčovou částí celé této iniciativy. Z občanských výstupů je zřejmé, že minimálně jistá část občanů si přeje být zahrnuta do rozhodovacích



procesů, a pokud očekávání vytvořena Konferencí zůstanou nenaplněna, může to spustit další vlnu frustrací jak z EU.

I přes rozdílné názory členských zemí ohledně možného přepisování zakládajících Smluv, tak jak je předeslal Evropský parlament⁷, je potřeba zajistit účinnou návaznost na tyto návrhy ze strany všech tří zapojených institucí⁸, a to v souladu se Smlouvami. Má-li Konference přinést hmatatelný pokrok směrem k hlubší demokratizaci EU, bude zapotřebí přijmout jasný plán a zavázat se k jasnému postupu ze strany politických lídrů.

Lze předpokládat, že vlády členských zemí budou z vytvořených doporučení vybírat ta, která zapadají do jejich priorit evropské politiky. Bude na členských zemích, a v následujících měsících tedy i na českém předsednictví, aby daná témata dle sektorového zaměření byla zařazena i do programu Rad ministrů, aby byla zajištěna diskuze nad těmito tématy i na úrovni politických zástupců. I přes široký tematický záběr Konference bude v současné době důležité zaměřit se na několik konkrétních témat, která budou mít podporu napříč politickými zástupci a potenciál k implementaci v krátkodobém horizontu. Výběr takovýchto témat napomůže České republice či dalším členským státům v dosažení konkrétních a viditelných výsledků. Diskuze vyvolaná válkou na Ukrajině již přitom některá doporučení občanů reflektuje, a to především v oblasti energetiky, bezpečnosti a role EU v sousedstvích i ve světě. Tato témata jsou zároveň i jasnými prioritami právě pro nadcházející české předsednictví, a navíc má Česká republika výhodu při jejich implementaci v tom, že se tyto agendy těší obecné podpoře veřejnosti.

Je přirozené, že Evropská unie nemůže hned reflektovat všechna doporučení vycházející z Konference a že se fungování EU nezmění ze dne na den. Zároveň však by neměla být Unie v jejich implementaci paralyzovaná rozpory mezi členskými státy a absencí shody ohledně možnosti revize Smluv. Krátkodobým řešením, relevantním především pro nadcházející české či švédské předsednictví, tak může být právě soustředění se na doporučení týkající se konkrétních politik, která nevyžadují zásadní změny. Takto může Česká republika a další předsedající země dosáhnout pokroku a uspokojit požadavky občanů do té doby, než se unijní diskuze posune směrem ke konsensu.

⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0141_CS.html

⁸ Evropské komise, Evropského parlamentu a Rady EU



Je vhodné využívat některé aspekty Konference i po jejím ukončení? A jakou roli v tomto může Česká republika hrát?

V závěru Konference je patrná snaha zachovat některé prvky Konference zahrnující evropské občany do rozhodovacích procesů jako nástroj přímé demokracie v EU. Pro začátek Evropská komise plánuje znovu shromáždit účastníky občanských panelů později v tomto roce, aby zhodnotila, jakého pokroku bylo dosaženo ze strany členských zemí při plnění jejich doporučení.

Odkazem Konference by mohlo být zejména zachování strukturovaných konzultací s občany, jak na evropské, tak na národní úrovni. Na evropské úrovni by toho mohlo být dosaženo vytvořením stálého shromáždění, tedy orgánu, který by zajišťoval pravidelnost konzultací s občany. Členské země včetně České republiky sice organizovaly národní panely v průběhu Konference, měly by se ovšem pokusit do těchto diskuzí zapojit větší počet občanů. I nadále by poté bylo možné k těmto konzultacím používat digitální platformu (ačkoli by byla nutná její větší propagace a komunikace vůči veřejnosti) i formát Konference.

Nanejvýš důležité by mělo být také účinnější zapojení organizací občanské společnosti do vývoje politiky na úrovni EU. Aktuálně je evropská agenda tématem omezeného počtu organizací v České republice a jen v omezeném tematickém rozsahu. Bylo by v zájmu České republiky tento rozsah a zapojení rozšířit tak, aby informace a doporučení ze strany občanské společnosti mohla přicházet i od menších a specifitěji zaměřených organizací. V souvislosti se zapojením organizací občanské společnosti do formulace evropských politik, například formou Národního konventu o EU, fungujícího od roku 2014, by měla Česká republika podporovat také horizontální propojení mezi organizovanou občanskou společností i občany samotnými, nejen vertikální propojení organizací sídlících v Bruselu. Intenzivnější zapojení organizací s přímým spojením s občany, mimo takzvanou „Brussels bubble“, by bylo důležitým krokem k posílení evropské demokracie.

Nedílnou součástí diskuzí o budoucnosti Evropské unie je také větší angažovanost mládeže. Toho se Konference snažila docílit zapojením občanů již od věku 16 let, tedy nižšího, než je potřebný k účasti na volbách ve většině členských zemí. Právě větší zapojení mládeže do diskuzí nad evropskými tématy by mělo být zachováno jak na evropské, tak národní úrovni, které přispěje i k lepšímu porozumění fungování EU a posílení participativní demokracie.



Závěr

Evropská unie by měla v nadcházejících měsících zajistit, aby se doporučení vytvořená v rámci Konference projednala i na politické úrovni a dosáhla alespoň částečné implementace těchto výstupů občanů. Je naprosto klíčové, aby na daná doporučení reagovaly i členské státy, jelikož v opačném případě je vysoce pravděpodobné, že nereflektování občanských doporučení by mohlo vést k nárůstu euroskepticismu napříč Evropskou unií a většímu sklonu občanů k podpoře antisystémových a nedemokratických politických stran.

Klíčovým prvkem v implementaci doporučení bude co nejintenzivnější komunikace mezi Radou EU, Evropskou komisí, Evropským parlamentem a členskými zeměmi a jasné vymezení toho, co lze od výstupů Konference očekávat. Velká pozornost bude v tomto ohledu upřena na snahy o revizi Smluv či otázce hlasování kvalifikovanou většinou v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky, po kterém volají jak občané, tak evropské instituce.

České republice se v rámci nadcházejícího předsednictví v radě EU skýtá výjimečná příležitost, jak se implementace jednotlivých výstupů zhostit, a ukázat se jako konstruktivní členský stát na evropské úrovni. Zároveň může česká vláda díky intenzivnější komunikaci o výsledcích Konference v souladu s prioritami české evropské politiky zlepšit vnímání Evropské unie v ČR.



O Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM

Institut pro evropskou politiku EUROPEUM je neziskový, nepolitický a nezávislý think tank, který se zaměřuje na evropskou integraci a soudržnost. EUROPEUM přispívá k posilování demokracie, bezpečnosti, stability, svobody a solidarity napříč Evropou a aktivnímu vystupování České republiky v Evropské unii. EUROPEUM provádí původní výzkum, organizuje veřejné akce a vzdělávací aktivity a formuluje nové názory a doporučení ke zlepšení domácí a evropské politiky.

[Více o nás](#)

Kontakt

Web: europeum.org

Adresa pražské kanceláře: Staroměstské náměstí 4/1, 110 00, Praha 1

Tel.: +420 212 246 552

E-mail: europeum@europeum.org

Adresa [bruselské kanceláře](#): Avenue de Broqueville 40, 1200 Woluwe-Saint-Lambert

Tel: +32 472 84 18 45

E-mail: brussels@europeum.org

Další publikace najdete na našem [webu](#).

Tento projekt byl realizován za finanční podpory Evropské unie. Za obsah publikací odpovídá výlučně autor. Publikace nereprezentují názory Evropské komise a Evropská komise neodpovídá za použití informací, jež jsou jejich obsahem.



Spolufinancováno v rámci programu Evropské unie „Občané, rovnost, práva a hodnoty“