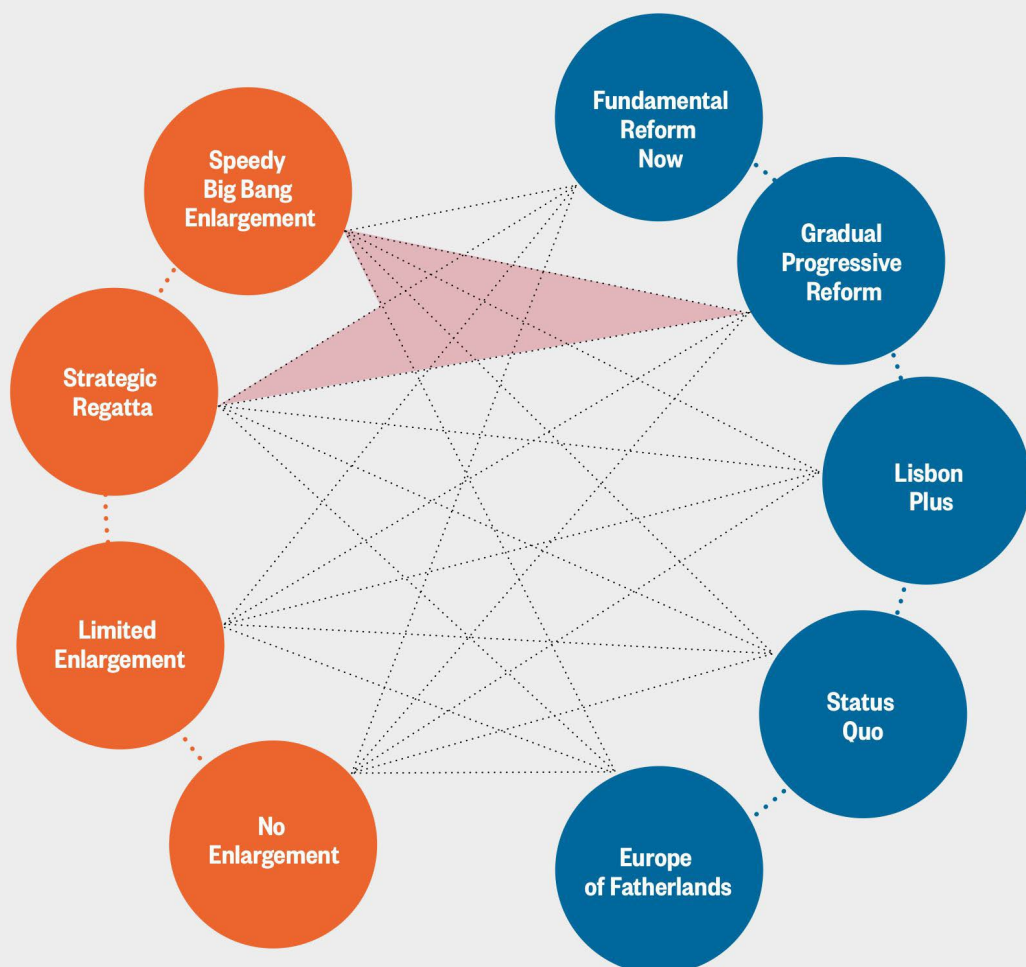




A TEST OF TIMES

Permachange through enlargement and EU reform

Janis A. Emmanouilidis
Corina Stratulat
Johannes Greubel
Berta López Domènech



Αναλυτική Περίληψη

Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση είναι μια πορεία συνεχούς μεταβολής και εξέλιξης. Στο παρελθόν, οι διαδοχικές διευρύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) συνοδεύονταν πάντοτε από μια παράλληλη εμβάθυνση, σε άμεση συνάρτηση με σημαντικά ιστορικά γεγονότα. Σήμερα, η ΕΕ και τα κράτη μέλη της βρίσκονται ξανά αντιμέτωπα με εξωτερικούς (γεω-)πολιτικούς και (γεω-)οικονομικούς κλυδωνισμούς, με μεγάλες μεταβάσεις που αφορούν το κλίμα, την τεχνολογία και τη δημογραφία (poly-transition), καθώς και με κρίσιμες προκλήσεις για το μέλλον της φιλελεύθερης δημοκρατίας. Η ανταπόκριση σε αυτές τις εξελίξεις προϋποθέτει την υιοθέτηση της λογικής της «διαρκούς αλλαγής» (permacchange): την επίγνωση ότι η ΕΕ των 27 θα χρειάζεται να προσαρμόζεται διαρκώς σε μετασχηματιστικές κρίσεις. **Για να παραμείνει ισχυρή και ουσιαστική σε αυτή τη νέα εποχή, η Ευρώπη οφείλει να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της διεύρυνσης και της μεταρρύθμισης.**

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αναγνώριζε ανέκαθεν τη διεύρυνση ως μια γεωστρατηγική επένδυση για την ειρήνη, τη σταθερότητα και την ευημερία στην ήπειρο. Ωστόσο, την τελευταία δεκαετία, **η ΕΕ των 27 έχει δείξει ολοένα και μεγαλύτερη διστακτικότητα στο να επεκτείνει τα σύνορά της**, εξαιτίας εσωτερικών ανησυχιών που σχετίζονται με τη λεγόμενη «διαρκή κρίση (permacrisis) – τη μακρά ακολουθία διαδοχικών κρίσεων από το 2007/2008 και μετά – αλλά και λόγω φόβων για τις πιθανές αρνητικές συνέπειες μιας νέας διεύρυνσης.

Η βίαιη και παράνομη εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία, τον Φεβρουάριο του 2022, επανέφερε με επιτακτικό τρόπο το στρατηγικό γεωπολιτικό αίτημα για μια διεύρυνση και παράλληλη εμβάθυνση της Ένωσης. Σε απάντηση στη νέα ευρωπαϊκή πραγματικότητα («Zeitenwende»), η ΕΕ έχει εκφράσει ισχυρή ρητορική δέσμευση υπέρ της διεύρυνσης, αλλά έχει υπάρξει φειδωλή σε ό,τι αφορά το πώς προτίθεται να συνδυάσει την πρόθεση για μια μετασχηματιστική διεύρυνση με την άμεση ανάγκη ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας μιας Ένωσης που θα αριθμεί 30 και πλέον μέλη.

Σε μια εποχή που χαρακτηρίζεται από αστάθεια, αβεβαιότητα, κατακερματισμό και πόλωση, η αναβάθμιση του εσωτερικού τρόπου λειτουργίας της ΕΕ ώστε να ανταπεξέρχεται στις τρέχουσες και μελλοντικές προκλήσεις δεν αποτελεί πλέον επιλογή, αλλά επιτακτική ανάγκη.

Η προοπτική της διεύρυνσης όχι μόνο δεν αναιρεί, αλλά αντιθέτως ενισχύει το αναγκαίο αίτημα για μεταρρυθμίσεις στην Ένωση. Το χάσμα που δημιουργείται ανάμεσα στη ρητορική και την πραγματικότητα τροφοδοτεί την αμοιβαία δυσπιστία μεταξύ των υφιστάμενων και των υποψήφιων κρατών μελών, γεγονός που με τη σειρά του επιβραδύνει την πρόοδο τόσο της διεύρυνσης όσο και της εμβάθυνσης της ΕΕ. Κατά συνέπεια, απαιτείται αλλαγή της σημερινής προσέγγισης, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι η ανάγκη για διεύρυνση θα συμβαδίσει με τη φιλοδοξία να υπάρξει μια διαδικασία που θα λειτουργεί ως μοχλός μεταρρυθμίσεων τόσο για τις υποψήφιες χώρες όσο και για την ίδια την Ένωση τα επόμενα χρόνια.

Ποιες είναι, όμως, οι πιθανές στρατηγικές επιλογές για τη διεύρυνση και τη μεταρρύθμιση της Ένωσης; Και ποιες από αυτές θα πρέπει να επιλέξει και να εφαρμόσει η ΕΕ των 27; Το παρόν κείμενο εντοπίζει και αξιολογεί τέσσερις στρατηγικές επιλογές για τη διεύρυνση και πέντε στρατηγικές επιλογές για τη μεταρρύθμιση της ΕΕ, και διατυπώνει προτάσεις για το πώς μπορεί να προχωρήσει η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση σε πλάτος και βάθος. Οι επιλογές αυτές δεν συνιστούν σενάρια, καθώς δεν αποσκοπούν στην πρόβλεψη του μέλλοντος. Αντίθετα, στοχεύουν στο να χαρτογραφήσουν με ποιους τρόπους θα μπορούσε να εξελιχθεί η διαδικασία διεύρυνσης και μεταρρύθμισης, στηριγμένη σε συνειδητές πολιτικές αποφάσεις.

ΤΕΣΣΕΡΕΙΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΔΙΕΥΡΥΝΣΗ ΤΗΣ

(E1) Ταχεία Διεύρυνση-«Big Bang» (Μαξιμαλιστές) [Speedy Big Bang Enlargement]

Αυτή η προσέγγιση προβλέπει ένα μεγάλο κύμα διεύρυνσης τα επόμενα χρόνια, το οποίο θα περιλαμβάνει όλα τα υποψήφια κράτη που θα επιδείξουν τη βούληση και την ετοιμότητα να κάνουν ό,τι απαιτείται για να ενταχθούν στην ΕΕ. Οι υποστηρικτές αυτής της επιλογής θεωρούν ότι ένας συνολικός γύρος προσχώρησης είναι απολύτως αναγκαίος για την ασφάλεια της Ευρώπης στο τρέχον γεωπολιτικό περιβάλλον και υποστηρίζουν ότι το μεταρρυθμιστικό κίνητρο της πολιτικής διεύρυνσης δεν μπορεί να αποκατασταθεί έγκαιρα, ώστε να δικαιολογηθεί η αναμονή μέχρι την πλήρη εκπλήρωση όλων των όρων ένταξης από τους υποψηφίους.

(E2) Στρατηγική «Ρεγκάτα» (Φιλόδοξοι Ρεαλιστές) [Strategic Regatta]

Η στρατηγική αυτή προκρίνει τη σταδιακή αλλά ουσιαστική πρόοδο στη διεύρυνση ήδη από τον τρέχοντα πολιτικοθεσμικό κύκλο (2024-2029), με την ένταξη υποψηφίων κρατών σε διαδοχικά κύματα, καθώς εκπληρώνουν τα κριτήρια και καθώς η ίδια η Ένωση προετοιμάζεται σταδιακά για την αποδοχή τους. Βασίζεται στην υφιστάμενη αρχή και μεθοδολογία της «ρεγκάτας» για τη διεύρυνση, αλλά διευρύνει το έως τώρα τεχνικό της πλαίσιο, αναδεικνύοντας τη δύναμη και την ευθύνη των κρατών μελών να φέρουν εις πέρας τη διαδικασία.

(E3) Περιορισμένη Διεύρυνση (Μινιμαλιστές) [Limited Enlargement]

Αυτή η επιλογή στηρίζεται στην παραδοχή ότι η καλύτερη απάντηση στη γεωπολιτική «Zeitenwende» είναι η εστίαση στην ένταξη της Ουκρανίας. Οι υποστηρικτές της υπογραμμίζουν ότι η επιτάχυνση της προσχώρησης του Κιέβου θα αποτελέσει από μόνη της ένα δύσκολο έργο και ότι η Ένωση θα πρέπει να διαφυλάξει το υπόλοιπο πολιτικό και θεσμικό της κεφάλαιο για την αντιμετώπιση άλλων κρίσιμων προκλήσεων, αντί να δεσμευτεί σε ένα ευρύτερο κύμα νέων εντάξεων.

(E4) Καμία Διεύρυνση (Αρνητές) [No Enlargement]

Η επιλογή αυτή στηρίζεται στην παραδοχή ότι η ΕΕ δεν θα πρέπει ή δεν θα μπορέσει να επεκταθεί πέραν των σημερινών της συνόρων. Ορισμένοι υποστηρικτές αυτής της προσέγγισης θεωρούν ότι η διεύρυνση είναι πρακτικά ανέφικτη, ενώ άλλοι επιδιώκουν ενεργά να την αποτρέψουν, επικαλούμενοι το τεράστιο πολιτικό, οικονομικό και δημοσιονομικό κόστος ή/και τους κινδύνους ασφαλείας που συνεπάγεται μια περαιτέρω διεύρυνση της Ένωσης.

ΠΕΝΤΕ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΕΕ

(R1) Θεμελιώδης Μεταρρύθμιση Τώρα (Μαξιμαλιστές) [Fundamental Reform Now]

Αυτή η επιλογή ξεκινά από την παραδοχή ότι, ανεξαρτήτως του αν θα υπάρξει νέα διεύρυνση ή όχι, το σημερινό θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης δεν είναι επαρκώς εξοπλισμένο για να διαχειριστεί τα πολλαπλά εξωτερικά και εσωτερικά προβλήματα. Υποστηρίζει την άμεση εμβάθυνση της ΕΕ, μέσα από μια ουσιαστική ενίσχυση των υπερεθνικών της δομών διακυβέρνησης, με τη σύγκληση μιας Ευρωπαϊκής Συνέλευσης (European Convention), προκειμένου να καταστεί κατάλληλη για τις προκλήσεις του μέλλοντος.

(R2) Βαθμιαία Προοδευτική Μεταρρύθμιση (Φιλόδοξοι Ρεαλιστές) [Gradual Progressive EU Reform]

Η προσέγγιση αυτή θεωρεί ότι η ΕΕ χρειάζεται μια φιλόδοξη αλλά ταυτόχρονα ρεαλιστική αναμόρφωση των βασικών της πολιτικών και θεσμών. Προκρίνει μια σταδιακή διαδικασία μεταρρύθμισης, ξεκινώντας από όσα είναι πιο άμεσα εφικτά και αναγκαία, χωρίς να αποκλείει βαθύτερες εσωτερικές αλλαγές στο μέλλον. Παράλληλα, στηρίζει τη δυνατότητα συγκρότησης συμμαχιών κρατών μελών που επιθυμούν να προχωρήσουν σε στενότερη συνεργασία, ακόμη και πέρα από το υπάρχον πλαίσιο της ΕΕ, εφόσον χρειαστεί.

(R3) Λισαβόνα Plus (Επιφυλακτικοί Ρεαλιστές) [Lisbon Plus]

Η επιλογή αυτή βασίζεται στην πεποίθηση ότι η ΕΕ, με τις ισχύουσες Συνθήκες, μπορεί να αντέξει τόσο τις μελλοντικές διευρύνσεις όσο και νέες κρίσεις. Οι υποστηρικτές της θεωρούν ότι οι Συνθήκες της Λισαβόνας προσφέρουν τα αναγκαία εργαλεία για να προχωρήσουν οι απαιτούμενες εσωτερικές μεταρρυθμίσεις και να ενσωματωθούν νέα μέλη, αξιοποιώντας υπάρχουσες διατάξεις όπως οι ρήτρες «γέφυρας» (passerelle clauses) και τα μέσα διαφοροποιημένης ολοκλήρωσης.

(R4) Διατήρηση του Status Quo (Μινιμαλιστές) [Status Quo]

Αυτή η επιλογή στηρίζεται στην ιδέα ότι η ΕΕ μπορεί να συνεχίσει να λειτουργεί αποτελεσματικά χωρίς μεταβολές στο θεσμικό της οικοδόμημα και χωρίς σημαντικές αλλαγές στις βασικές πολιτικές της. Οι υποστηρικτές της υποστηρίζουν ότι η μέχρι τώρα εμπειρία αποδεικνύει πως η Ένωση και τα κράτη μέλη της μπορούν να αντεπεξέλθουν σε σοβαρές κρίσεις βασιζόμενα στο υφιστάμενο σύστημα λειτουργίας.

(R5) Ευρώπη των Πατρίδων (Επανακρατιστές) [Europe of Fatherlands]

Η προσέγγιση αυτή υποστηρίζει ότι η ΕΕ πρέπει να σταματήσει την πορεία προς μια «όλο και στενότερη ένωση» (Άρθρο 1 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση) και να επιδιώξει την επιστροφή περισσότερων αρμοδιοτήτων στα κράτη μέλη, όπου αυτό είναι δυνατό. Σύμφωνα με τους υποστηρικτές της, η ΕΕ θα πρέπει να προβεί σε μια ριζική αναστροφή πορείας, αναιρώντας παλαιότερα βήματα όπως η δημιουργία του χώρου Σένγκεν και του ενιαίου νομίσματος, περιορίζοντας δραστικά το ρόλο των υπερεθνικών ευρωπαϊκών θεσμών.

ΣΤΟ ΠΟΥΘΕΝΑ: ΑΝΕΠΑΡΚΕΙΣ ΚΑΙ ΜΗ ΡΕΑΛΙΣΤΙΚΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ

Ποια από τις παραπάνω στρατηγικές επιλογές διεύρυνσης και μεταρρύθμισης θα πρέπει να ακολουθήσει η Ευρώπη; Το παρόν κείμενο υποστηρίζει ότι έξι από τις εννέα στρατηγικές επιλογές είτε δεν είναι συμβατές με τις επιταγές της διεύρυνσης και της μεταρρύθμισης, είτε αποτυγχάνουν στη δοκιμασία της πολιτικής εφικτότητας:

Η επιλογή της Περιορισμένης Διεύρυνσης (E3) δεν αρκεί για να καταστήσει την Ένωση και τη γειτονιά της πιο ισχυρές και ασφαλείς. Θα εκληφθεί από τα υπόλοιπα υποψήφια κράτη ως παραβίαση της σχέσης εμπιστοσύνης, γεγονός που θα καταστήσει την ΕΕ αναξιόπιστο εταίρο, θα ωθήσει απογοητευμένους υποψηφίους να αναζητήσουν εναλλακτικές συμμαχίες και θα αφαιρέσει ουσιαστικά από την Ένωση τη μεταμορφωτική της επιρροή σε αυτές τις χώρες. Επιπλέον, οι φιλοδοξίες της ΕΕ ως παγκόσμιου παράγοντα θα υπονομεύονταν.

Οι μακροπρόθεσμες συνέπειες της επιλογής Καμία Διεύρυνση (E4) τόσο για την Ένωση όσο και για τα υποψήφια κράτη θα ήταν καταστροφικές σε στρατηγικό και σε όρους ασφάλειας επίπεδο. Εάν η ΕΕ έκλεινε τις πόρτες της και εγκατέλειπε τις γειτονικές χώρες στην τύχη τους, θα ερχόταν σε αντίθεση με τον ίδιο της τον λόγο ύπαρξης, θα υπονόμει τη δύναμη και την εικόνα της διεθνώς και θα κατέληγε πιθανότατα με ένα λιγότερο ασφαλές, λιγότερο σταθερό και λιγότερο ανεπτυγμένο περιβάλλον. Οι περισσότεροι υποψήφιοι δεν θα αποδέχονταν ευχαρίστως εναλλακτικές μορφές σχέσης που δεν θα περιλάμβαναν πλήρη ένταξη στην ΕΕ.

Αν οι χώρες της ΕΕ ακολουθούσαν τη ριζοσπαστική επιλογή της Ευρώπης των Πατρίδων (R5), η διευρυνόμενη Ένωση δεν θα ήταν σε θέση να ανταποκριθεί συλλογικά στις πολλαπλές προκλήσεις και κρίσεις που ήδη αντιμετωπίζει και θα συνεχίσει να αντιμετωπίζει στο μέλλον. Αυτή η επιλογή θα υπονόμει τα επιτεύγματα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και θα οδηγούσε σε μια επικίνδυνη αναβίωση του εθνικισμού, εξέλιξη που δεν εξυπηρετεί τα συμφέροντα ούτε των σημερινών ούτε των μελλοντικών κρατών μελών.

Η επιλογή Διατήρησης του Status Quo (R4) θα αγνοούσε το γεγονός ότι η σημερινή θεσμική διάρθρωση της ΕΕ δεν είναι ανθεκτική ούτε απέναντι στη διεύρυνση, ούτε απέναντι στις μελλοντικές κρίσεις. Τα υπάρχοντα συστήματα διακυβέρνησης δεν είναι αρκετά ισχυρά για να διαχειριστούν τις υπαρξιακές (γεω)πολιτικές, (γεω)οικονομικές και δημοκρατικές προκλήσεις που ξεδιπλώνονται. Θα ήταν αφελές και επικίνδυνο να πιστεύει κανείς ότι η ΕΕ θα μπορεί πάντα να αποτρέψει την κλιμάκωση θεμελιωδών κρίσεων χωρίς να αναβαθμίσει τον τρόπο λειτουργίας της.

Αν και ίσως η πιο ρεαλιστική διαδρομή μεταρρύθμισης, η επιλογή Λισαβόνα Plus (R3) δεν εγγυάται την ύπαρξη της απαιτούμενης πολιτικής βούλησης μεταξύ των κρατών μελών για να αξιοποιήσουν τις νομικές δυνατότητες που προσφέρουν οι ισχύουσες Συνθήκες. Από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας το 2009, η ΕΕ των 27 δεν έχει κατορθώσει να συμφωνήσει ούτε στο αν ούτε στο πώς πρέπει να χρησιμοποιηθούν οι ρήτρες γέφυρας ή τα μέσα διαφοροποιημένης ολοκλήρωσης που προβλέπει το πρωτογενές δίκαιο. Είναι εξαιρετικά αμφίβολο αν αυτό θα αλλάξει στο μέλλον.

Αν η επιλογή της Λισαβόνας Plus αποδειχθεί ανεπαρκής και οι πιέσεις για μεταρρύθμιση της ΕΕ συνεχίσουν να αυξάνονται, τότε η επιλογή της Θεμελιώδους Μεταρρύθμισης Τώρα (E1) θα φάνταζε ως η προτιμότερη πορεία. Ωστόσο, παρά τις πολλαπλές προειδοποιήσεις των τελευταίων δύο δεκαετιών, μια ριζική μεταρρύθμιση της ΕΕ – περιλαμβανομένης της σύγκλησης Ευρωπαϊκής Συνέλευσης – δεν έχει τεθεί σοβαρά στην ημερήσια διάταξη, ενώ τα περισσότερα κράτη μέλη, τόσο τα φιλοευρωπαϊκά όσο και τα πιο επιφυλακτικά, εξακολουθούν να εμφανίζονται ιδιαίτερα διστακτικά απέναντι σε μια τόσο φιλόδοξη διαδρομή αλλαγών.

Η ΠΟΡΕΙΑ ΜΠΡΟΣΤΑ: ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΔΙΑΔΡΟΜΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΔΙΕΥΡΥΝΣΗ ΚΑΙ ΤΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ

Μέσω της μεθόδου του αποκλεισμού, μία στρατηγική επιλογή μεταρρύθμισης – η **Βαθμιαία Προοδευτική Μεταρρύθμιση (R2)** – και δύο στρατηγικές διαδρομές διεύρυνσης – η **Ταχεία Διεύρυνση-Big Bang (E1)** και η **Στρατηγική Ρεγκάτα (E2)** – παραμένουν στο τραπέζι:

- Η επιλογή **Βαθμιαίας Προοδευτικής Μεταρρύθμισης (R2)** επιτρέπει στην ΕΕ να προσαρμόσει τον τρόπο λειτουργίας της ώστε να γίνει ανθεκτική σε μελλοντικές διευρύνσεις, κρίσεις και προκλήσεις. Μέσα σε ένα ασταθές και αβέβαιο περιβάλλον τα επόμενα χρόνια, μια σταδιακή πορεία μεταρρύθμισης από τον παρόντα πολιτικοθεσμικό κύκλο μπορεί να προσφέρει έναν ενδιάμεσο δρόμο: ανοίγοντας τη δυνατότητα για μελλοντική αναθεώρηση των Συνθηκών, προσεκτικές θεσμικές προσαρμογές και τη δυνατότητα για τα πρόθυμα και ικανά κράτη να προχωρήσουν, ακόμη και αν κάποια μέλη αντιδρούν στην προοπτική μιας «όλο και στενότερης ένωσης». Επιπλέον, αυτή η προσέγγιση επιτρέπει στην ΕΕ να ευθυγραμμίσει τη μεταρρυθμιστική της πορεία με τις ανάγκες που προκύπτουν από μια διαδικασία διεύρυνσης – είτε αυτή ακολουθήσει το μοντέλο της Στρατηγικής Ρεγκάτας είτε της Ταχείας Διεύρυνσης.
- Η επιλογή **Στρατηγική Ρεγκάτα (E2)** δίνει τη δυνατότητα στην ΕΕ να συνδυάσει τη **βασισμένη στην αξιοκρατία προσέγγισή της για τη διεύρυνση με την επιτακτική γεωπολιτική ανάγκη να επεκτείνει τα σύνορά της.** Ο σταδιακός χαρακτήρας αυτής της επιλογής δίνει χρόνο στα πιο διστακτικά κράτη μέλη να αποδεχτούν την ανάγκη προσαρμογής του τρόπου λειτουργίας της ΕΕ στις νέες πραγματικότητες, καθυστερώντας παράλληλα όσους φοβούνται την ένταξη απροετοίμαστων κρατών. Το γεγονός ότι η διεύρυνση και η μεταρρύθμιση προχωρούν παράλληλα δημιουργεί έναν ενάρετο κύκλο, στον οποίο οι δύο διαδικασίες ενισχύουν αμοιβαία η μία την άλλη. Επιπλέον, η ταχύτητα και η φιλοδοξία των δύο αυτών διαδρομών μπορούν να προσαρμόζονται ανάλογα με τις ευρύτερες γεωπολιτικές εξελίξεις.

- Η επιλογή Ταχείας Διεύρυνσης – Big Bang (E1), με την προοπτική ένταξης όλων των σημερινών υποψηφίων που είναι πρόθυμοι να ενταχθούν, μπορεί να στείλει ένα ισχυρό πολιτικό μήνυμα ότι η ΕΕ είναι αποφασισμένη να εδραιώσει και να ασφαλίσει τη σφαίρα επιρροής της απέναντι στις τεκτονικές γεωπολιτικές ανακατατάξεις που συνδέονται με τον πόλεμο στην Ουκρανία και ένα ενδεχόμενο δεύτερο κύμα τραμπισμού. Η επιλογή αυτή αναγνωρίζει ότι η επανάληψη της ίδιας στρατηγικής με την προσδοκία διαφορετικών αποτελεσμάτων είναι παραπλανητική, ιδίως όταν η γεωπολιτική επιτακτική ανάγκη δεν αφήνει περιθώρια να αναμένει κανείς την αργή ενεργοποίηση της μεταρρυθμιστικής δύναμης της ένταξης..

Όπως οι δύο έλικες στο γενετικό υλικό της Ένωσης, έτσι και η **διεύρυνση** και η **εσωτερική μεταρρύθμιση** της ΕΕ πρέπει να νοούνται από κοινού. Για να τηρήσει η ΕΕ την υπόσχεση ένταξης προς τους σημερινούς υποψηφίους, οφείλει να προσαρμόσει τον θεσμικό της μηχανισμό. Και για να διασφαλίσει ότι αυτός ο μηχανισμός ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις του μέλλοντος, η Ένωση πρέπει να **σκέφτεται με όρους διευρυμένης Ευρώπης**, προετοιμαζόμενη για μια ένωση 30 και πλέον μελών.

Πώς, όμως, μπορούν να εφαρμοστούν στην πράξη οι τρεις προτεινόμενες στρατηγικές διαδρομές για τη διεύρυνση και τη μεταρρύθμιση της ΕΕ; Το παρόν κείμενο προτείνει **δώδεκα συγκεκριμένες συστάσεις** για την υλοποίηση αυτών των επιλογών και των μεταξύ τους συνδυασμών.

ΕΠΤΑ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΔΙΕΥΡΥΝΣΗ

Πρόταση #1: Η Ένωση και τα κράτη μέλη της θα πρέπει να υιοθετήσουν ένα νέο αφήγημα για τη διεύρυνση, παρουσιάζοντάς την ως μέσο πολιτικής ωρίμανσης της ΕΕ στο πλαίσιο μιας απαιτητικής γεωπολιτικής συγκυρίας, αλλά και ως τρόπο ενίσχυσης του αριθμού των συμμάχων που συνεργάζονται για την ειρήνη, την ευημερία, τα θεμελιώδη δικαιώματα και τη φιλελεύθερη δημοκρατία στην Ευρώπη.

Πρόταση #2: Τα κράτη μέλη της ΕΕ οφείλουν να επιδείξουν την απαραίτητη πολιτική βούληση ώστε να υποδεχθούν νέα μέλη τα επόμενα χρόνια, αντί να εστιάζουν σε νέες αναθεωρήσεις της μεθοδολογίας διεύρυνσης. Όσο αυστηρή και τεχνικά άρτια κι αν είναι η διαδικασία, δεν μπορεί από μόνη της να οδηγήσει σε μια μεγαλύτερη ΕΕ χωρίς ισχυρή πολιτική αποφασιστικότητα, μια ακλόνητη κοινή προοπτική για το μέλλον και σαφώς πιο γενναιόδωρα θεσμικά και χρηματοδοτικά κίνητρα από την πλευρά της Ένωσης.

Πρόταση #3: Η Γενική Διεύθυνση Διεύρυνσης της ΕΕ θα πρέπει να αναλάβει ηγετικό ρόλο στη διαμόρφωση ενός **Οδικού Χάρτη για τη Διεύρυνση**, ο οποίος θα αποσαφηνίζει τα βήματα, τους πόρους και τα χρονοδιαγράμματα που απαιτούνται ώστε η Ένωση να προχωρήσει στη διεύρυνση σε βραχυπρόθεσμο και μεσοπρόθεσμο ορίζοντα. Ο Οδικός Χάρτης αυτός θα πρέπει να συνδέεται με ένα **Ολοκληρωμένο Σχέδιο Μεταρρυθμίσεων της ΕΕ**, το οποίο θα στοχεύει σε συγκεκριμένες και παράλληλες προσαρμογές του τρόπου λειτουργίας της Ένωσης.

Πρόταση #4: Για να διασφαλιστεί ότι η συμμόρφωση με το κοινοτικό κεκτημένο συνεχίζεται και μετά την ένταξη των κρατών στο πλαίσιο μιας ταχείας διεύρυνσης τύπου Big Bang, οι συνθήκες προσχώρησης που θα υπογράφονται και θα κυρώνονται μεταξύ της ΕΕ και κάθε υποψήφιας χώρας θα πρέπει να περιλαμβάνουν **σαφώς καθορισμένα Μεταρρυθμιστικά Σχέδια Μετά την Ένταξη**. Τα σχέδια αυτά θα πρέπει να ορίζουν επακριβώς τη διαδικασία, τα βασικά ορόσημα και τα συγκεκριμένα βήματα (μαζί με το χρονοδιάγραμμά τους) που οφείλει να ακολουθήσει κάθε χώρα εντός της ΕΕ, πριν αποκτήσει πλήρη πρόσβαση σε όλα τα δικαιώματα και τα οφέλη της ιδιότητας του κράτους μέλους.

Πρόταση #5: Η ΕΕ θα πρέπει να ενισχύσει τους υφιστάμενους μηχανισμούς και να προχωρήσει σε μεταρρύθμιση του Άρθρου 7 της Συνθήκης για την ΕΕ, προκειμένου να διατηρεί όλα τα κράτη μέλη σε τροχιά συμμόρφωσης με τις θεμελιώδεις δημοκρατικές αξίες της. Η ενισχυμένη προσέγγιση της Ένωσης στη διεύρυνση αποτελεί περισσότερο μια προληπτική στρατηγική παρά ένα δοκιμασμένο και αξιόπιστο σύστημα που εξασφαλίζει τη βιωσιμότητα των μεταρρυθμίσεων και μετά την ένταξη. Η εμπειρία δείχνει επίσης ότι η υπονόμευση των δημοκρατικών προτύπων της ΕΕ μπορεί να προέλθει όχι μόνο από τα νέα μέλη, αλλά από οποιοδήποτε κράτος μέλος. Συνεπώς, η Ένωση χρειάζεται πιο αποτελεσματικούς μηχανισμούς για να προστατεύσει τις φιλελεύθερες δημοκρατικές της αξίες και την εποικοδομητική ευρωπαϊκή συνεργασία.

Πρόταση #6: Καθώς διμερείς διαφορές μεταξύ υποψήφιων κρατών ή μεταξύ υποψηφίων και υφιστάμενων κρατών μελών συνεχίζουν να διαταράσσουν τη διαδικασία διεύρυνσης, η ΕΕ θα πρέπει να θεσπίσει **εγγυήσεις κατά των διμερών συγκρούσεων**. Παράλληλα, θα πρέπει να εισάγει μια «**Ρήτρα Εμπιστοσύνης**», η οποία θα αποτρέπει νέα μέλη από το να μπλοκάρουν μελλοντικές εντάξεις.

Πρόταση #7: Η ΕΕ και τα κράτη μέλη της θα πρέπει να προσφέρουν περισσότερη στήριξη στις **από τα κάτω δυνάμεις** στις υποψήφιες χώρες, όπως οι πολίτες και η κοινωνία των πολιτών. Η Ένωση δεν πρέπει απλώς να αναγνωρίζει και να στηρίζει τους πολίτες και τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών (ΟΚΠ) στην προσπάθειά τους να αντιμετωπίσουν τα εσωτερικά τους προβλήματα· πρέπει επίσης να διασφαλίσει ότι αυτοί οι φορείς βρίσκονται σε θέση ισχύος ώστε να λογοδοτούν οι εθνικές πολιτικές ελίτ και να συμβάλλουν ουσιαστικά στην ευρωπαϊκή πορεία των χωρών τους.

ΠΕΝΤΕ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ

Πρόταση #1: Η προετοιμασία για μια **Βαθμιαία Προοδευτική Μεταρρύθμιση της ΕΕ** απαιτεί τη διαμόρφωση ενός **Ολοκληρωμένου Σχεδίου Μεταρρύθμισης**, πιο φιλόδοξου και πιο συγκεκριμένου από ό,τι βρίσκεται σήμερα στο τραπέζι. Για να καταστεί η Ένωση ανθεκτική στη διεύρυνση, το μέλλον και τις κρίσεις, το Σχέδιο αυτό θα πρέπει να περιλαμβάνει: (1) την προσαρμογή της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής και της πολιτικής συνοχής· (2) την αναβάθμιση της ευρωπαϊκής χρηματοδότησης, εντός και εκτός πλαισίου ΕΕ· (3) την ευθυγράμμιση της υλοποίησης των βασικών προτεραιοτήτων της ΕΕ – όπως η ανταγωνιστικότητα και η άμυνα – με τις ανάγκες μιας διευρυνόμενης Ένωσης· (4) τη διαμόρφωση ενός **Δυναμικού Οδικού Χάρτη Μεταρρυθμίσεων**, με σαφώς καθορισμένα στάδια εφαρμογής· (5) την προώθηση της σταδιακής ένταξης των υποψηφίων· και (6) την ενίσχυση της προοδευτικής μεταρρύθμισης της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης τα επόμενα χρόνια.

Πρόταση #2: Για να αποκτήσει νέα πνοή η συζήτηση για τη μεταρρύθμιση της ΕΕ και να ξεπεραστεί το σημερινό αδιέξοδο μεταξύ των κρατών μελών, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα πρέπει να αναθέσει σε μια **ανεξάρτητη αρχή** – είτε σε μια «**Ομάδα Σοφών**» είτε σε μια **διακεκριμένη προσωπικότητα** – τη σύνταξη **Έκθεσης για τη Μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης**. Η έκθεση αυτή θα πρέπει να διαμορφώσει ένα θεωρητικό πλαίσιο για την αναμόρφωση των θεσμικών δομών της Ένωσης και να συμβάλει στην πολιτική συναίνεση μεταξύ κρατών μελών και ευρωπαϊκών θεσμών. Η ανεξάρτητη αρχή θα πρέπει να κληθεί να υποδείξει και ποια αναθεώρηση των Συνθηκών θεωρεί απαραίτητη.

Πρόταση #3: Για την αναβάθμιση του τρόπου λειτουργίας μιας διευρυνόμενης Ένωσης, η ΕΕ των 27 θα πρέπει να είναι ανοιχτή σε **όλες τις δυνατές διαδρομές μεταρρύθμισης**, οι οποίες περιλαμβάνουν: (1) τεχνικές, λειτουργικές και θεσμικές προσαρμογές· (2) πλήρη αξιοποίηση των δυνατοτήτων που παρέχουν οι Συνθήκες της Λισαβόνας, όπως οι ρήτρες γέφυρας και τα μέσα διαφοροποιημένης ολοκλήρωσης (ενισχυμένη συνεργασία, PESCO)· (3) στοχευμένες τροποποιήσεις των Συνθηκών· (4) θεσμικές προσαρμογές μέσω των συνθηκών προσχώρησης· ή

(5) θεμελιώδεις συνταγματικές μεταρρυθμίσεις μέσω της συνήθους διαδικασίας αναθεώρησης, περιλαμβανομένης της σύγκλησης Ευρωπαϊκής Συνέλευσης.

Πρόταση #4: Αν κάποιες κυβερνήσεις εμποδίσουν περαιτέρω εμβάθυνση, τα κράτη μέλη που είναι «**πρόθυμα και ικανά**» θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να προχωρήσουν. Εάν η πρόοδος εντός του θεσμικού πλαισίου της ΕΕ καταστεί αδύνατη λόγω της απαίτησης ομοφωνίας στο Συμβούλιο, αυτές οι χώρες θα μπορούσαν να εντείνουν τη συνεργασία τους μέσω της δημιουργίας ενός **Ανοιχτού Υπερκυβερνητικού Πρωτοποριακού Σχηματισμού (OSGA)** εκτός του πλαισίου της ΕΕ, τηρώντας προκαθορισμένες αρχές που διασφαλίζουν τον σεβασμό της θεσμικής αρχιτεκτονικής της Ένωσης και της μεθόδου της κοινότητας. Σε αυτούς τους σχηματισμούς διαφοροποιημένης συνεργασίας θα πρέπει να εμπλέκονται, όσο το δυνατόν περισσότερο, σημαντικοί εταίροι εκτός ΕΕ καθώς και υποψήφια κράτη. Η δημιουργία ενός OSGA είναι ιδιαίτερα επείγουσα στον τομέα της **άμυνας**, και σε περίπτωση που ορισμένες κυβερνήσεις επιχειρήσουν να μπλοκάρουν τη διεύρυνση. Εάν, για παράδειγμα, κάποια κράτη δεν επιτρέψουν την ένταξη της Ουκρανίας, εκείνα που είναι έτοιμα να την ενσωματώσουν θα μπορούσαν να χρησιμοποιήσουν τις δυνατότητες του OSGA για να ενισχύσουν σημαντικά τη συνεργασία και την υποστήριξη τους προς το Κίεβο.

Πρόταση #5: Για να ενισχυθεί η δημόσια συμμετοχή και η αποδοχή των μεταρρυθμίσεων, η ΕΕ θα πρέπει να καταρτίσει έναν **Οδικό Χάρτη Συμμετοχής των Πολιτών**, που θα επιτρέπει στους πολίτες τόσο των σημερινών όσο και των μελλοντικών κρατών μελών να συμμετέχουν ενεργά στον διάλογο για τη διεύρυνση και τις μεταρρυθμίσεις της ΕΕ. Ο Χάρτης αυτός θα μπορούσε να περιλαμβάνει: (1) μια **Ευρωπαϊκή Πολιτών Επιτροπή για τις Μεταρρυθμίσεις**, η οποία θα συνοδεύει τη διαδικασία μεταρρύθμισης· (2) ένα **Ευρωπαϊκό Φόρουμ για τη Διεύρυνση**, που θα ενισχύει τον διακρατικό διάλογο για τη μελλοντική επέκταση της Ένωσης· και (3) **Διαλόγους για το Μέλλον της Ευρώπης**, στους οποίους οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων των 27 και των υποψηφίων χωρών θα ανταλλάσσουν απόψεις στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

PANTEBOY ME THN ISTORIA

Η Ευρώπη οφείλει να προετοιμαστεί για το χειρότερο – και να το αντιμετωπίσει χωρίς ταμπού. Στη νέα αυτή εποχή, η Ένωση και τα κράτη μέλη της πρέπει να αγκαλιάσουν την «**διαρκή αλλαγή**» (**permacchange**), προσεγγίζοντας με θάρρος και φιλοδοξία τόσο τη διεύρυνση όσο και τη μεταρρύθμιση. Πιστεύοντας ότι η ιστορία ήταν με το μέρος μας, πολλοί ηγέτες απέτυχαν όχι μόνο να προβλέψουν, αλλά και να αντιδράσουν στις δραματικές εξελίξεις που αλλάζουν τον κόσμο όπως τον ξέραμε. Και όμως, η Ένωση και τα κράτη μέλη της εξακολουθούν να έχουν την ευκαιρία να βρεθούν **στη σωστή πλευρά της ιστορίας** – αρκεί να κάνουν ό,τι απαιτείται για να διασφαλίσουν μια φιλελεύθερη, ευημερούσα και ειρηνική τάξη πραγμάτων στην ήπειρο. Η ιστορία καλεί την ΕΕ να ανταποκριθεί στις επιταγές της διεύρυνσης και της εσωτερικής μεταρρύθμισης. Το ερώτημα είναι: **θα δείξει η Ένωση και τα κράτη μέλη της το απαιτούμενο θάρρος στο ραντεβού αυτό;**

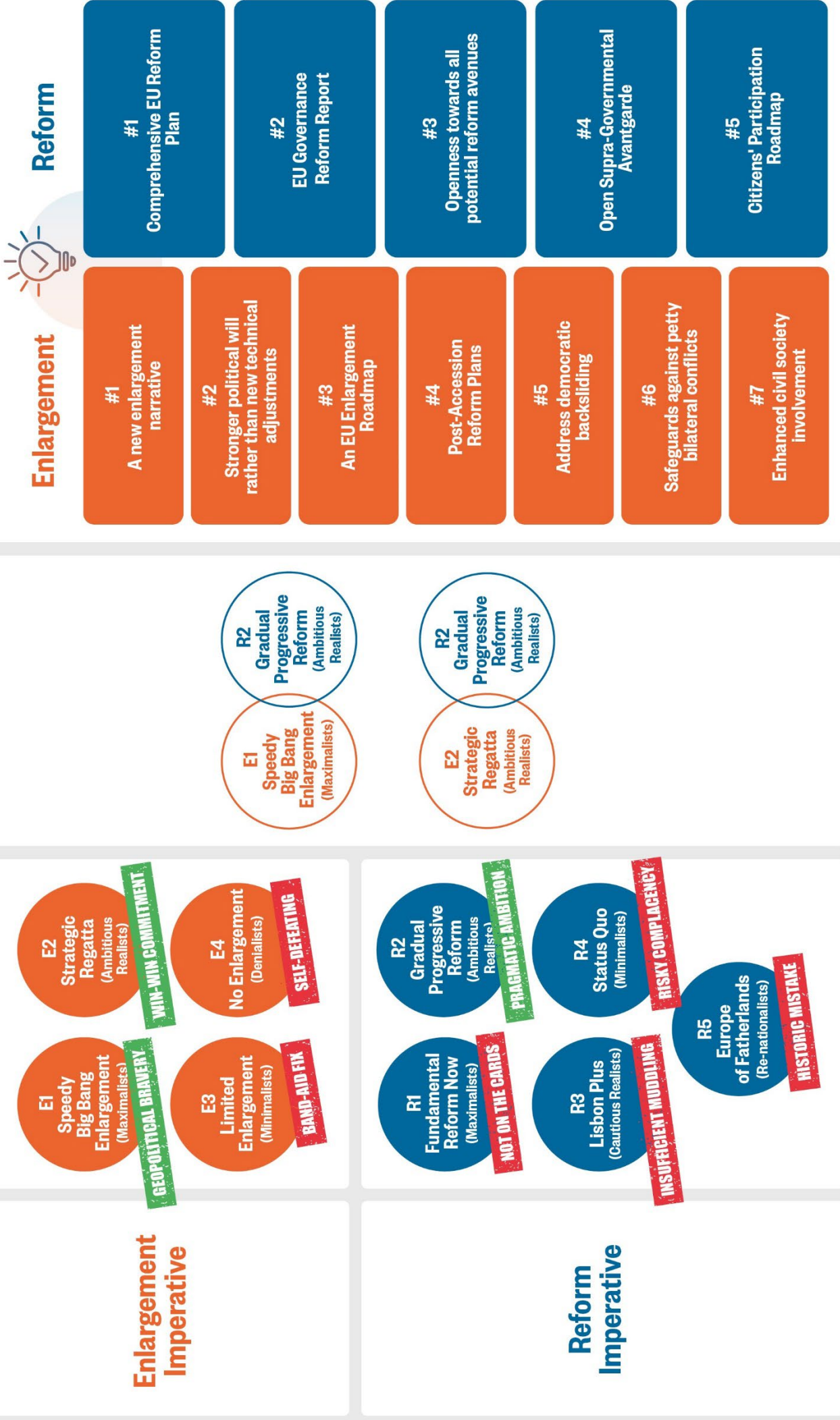
A TEST OF TIMES - INFOGRAPHIC

ASSUMPTIONS

OPTIONS

COMBINATIONS

RECOMMENDATIONS



#2

Stronger political will rather than new technical adjustments

- ▶ Enlarge during current politico-institutional cycle
- ▶ Strengthen political will to enlarge – technical know-how not missing
- ▶ Openly address key political obstacles
- ▶ Candidates must start head on to deliver good governance

#3

An EU Enlargement Roadmap

- ▶ Roadmap follows logic of Strategic Regatta
- ▶ Wave I decided during current cycle (2024-2029)
- ▶ Montenegro and Ukraine part of Wave I
- ▶ EU widening continues after Wave I
- ▶ Final wave(s) aim(s) to integrate remaining candidates
- ▶ Stronger backing of candidates via more substantial and targeted EU support
- ▶ EU Enlargement Roadmap linked to Comprehensive EU Reform Plan

#1

A new enlargement narrative

- ▶ Adopt more positive outlook in enlargement discourse
- ▶ Update enlargement narrative to reflect permacrisis
- ▶ Recognise that EU widening and deepening is in the enlightened self-interest of EU27 and candidates



EU ENLARGEMENT RECOMMENDATIONS

#4

Post-Accession Reform Plans

- ▶ Accession treaties specify potential derogations and transition periods
- ▶ Include clearly defined Post-Accession Reform Plans to ensure alignment with *acquis* after accession
- ▶ Commission keeps monitoring and evaluating new members after entry

#5

Address democratic backsliding

- ▶ Strengthen application of existing rule of law mechanism and reform Art. 7 TEU
- ▶ Improve Commission's reaction speed when MS sidetrack from democratic path
- ▶ Stronger and more systematic financial conditionality
- ▶ European parties assert pressure on sister parties deviating from EU values and principles

#6

Safeguards against petty bilateral conflicts

- ▶ Address bilateral issues more decisively and creatively
- ▶ Introduce "confidence clause" in accession treaties to ensure new members cannot block future entrants
- ▶ Strike bi- and multilateral agreements solving specific bilateral conflicts
- ▶ Entrust disputes to external mediation

#7

Enhanced civil society involvement

- ▶ Reduce executive bias of enlargement process
- ▶ Strengthen bottom-up pressures on domestic political elites in candidates
- ▶ Encourage political elites in candidates to use citizens' consultations on key reforms
- ▶ Decentralise pre-accession aid
- ▶ Involve CSOs in early stages of legislative process and European integration effort

#1

Comprehensive EU Reform Plan

- ▶ EU elaborates ambitious and concrete Reform Plan to:
 - enlargement-, future- and crisis-proof CAP and Cohesion Policy
 - enlargement-, future- and crisis-proof all potential forms of EU financing
 - enlargement- and crisis-proof implementation of core EU priorities
 - prepare Dynamic Reform Roadmap
 - foster gradual integration
 - undertake EU Governance Reform

#2

EU Governance Reform Report

- ▶ European Council mandates independent authority to produce EU Governance Reform Report aiming to break existing deadlock among EU27
- ▶ Report conceptually prepares governance reforms and promotes political buy-in among EU27 and between EU institutions
- ▶ Two basic options for independent authority: 'Wise Wo|Men Group' or Draghi | Letta | Niinistö Model

#3

Openness towards all potential reform avenues

- ▶ Gradual reform of EU's operating system
- ▶ Governance reform open to all potential reform avenues:
 - technical and functional adaptations
 - full exploitation of Lisbon Treaties
 - targeted surgical treaty amendments
 - institutional adaptations via EU accession treaties
 - fundamental treaty reform via European Convention
- ▶ Independent authority identifies potential treaty amendments



EU REFORM RECOMMENDATIONS

#4

Open Supra-Governmental Avantgarde

- ▶ 'Willing and able' can progress if some EU governments block EU-wide progress
- ▶ Pro-Europeans do not sacrifice ambition for hollow and illusory unity
- ▶ Coalitions of willing able to deepen cooperation in context of an Open Supra-Governmental Avantgarde (OSGA)
- ▶ OSGA particularly urgent in defence and if some governments block enlargement

#5

Citizens' Participation Roadmap

- ▶ To generate broad public debate and buy-in, the EU should adopt a Citizens' Participation Roadmap to deliberate enlargement and reform
- ▶ Roadmap includes three instruments involving citizens and representatives from EU27 and candidates:
 - European Citizens' Reform Panel
 - European Forum on Enlargement
 - Future of EUrope Debates