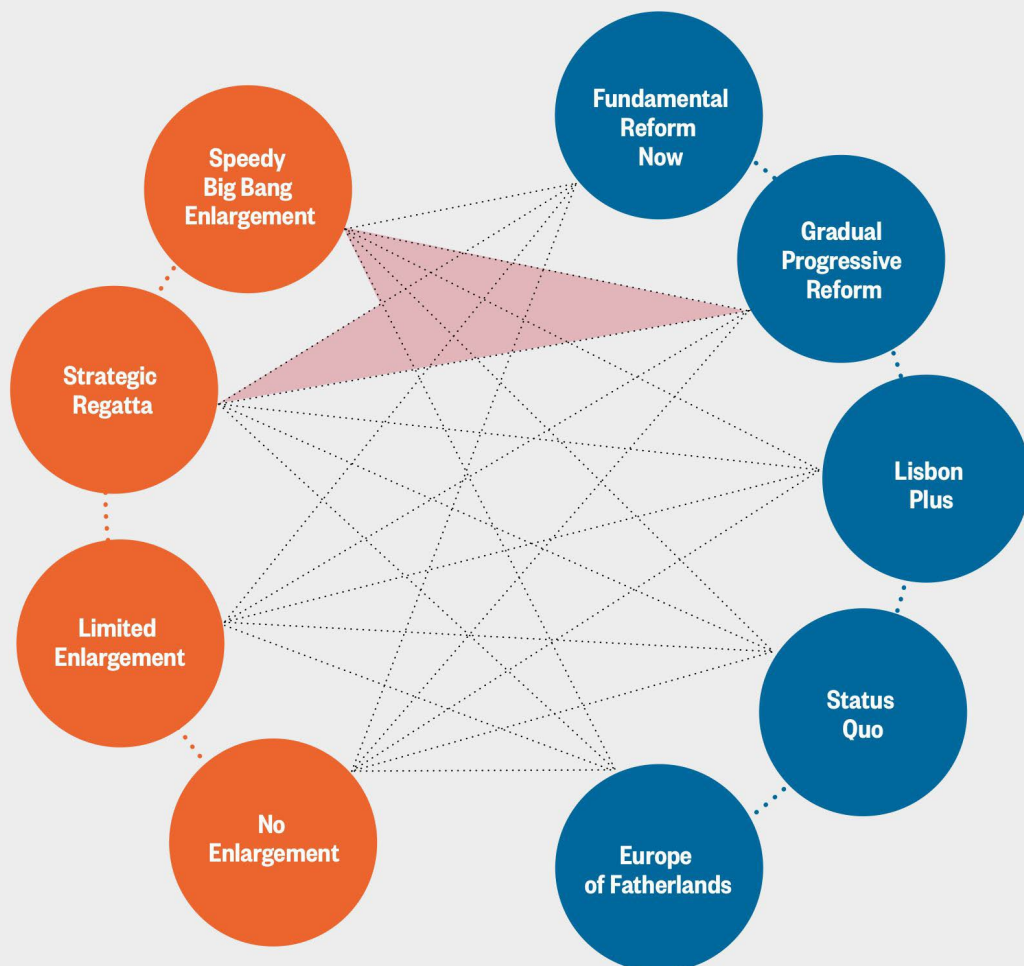




A TEST OF TIMES

Permachange through enlargement and EU reform

Janis A. Emmanouilidis
Corina Stratulat
Johannes Greubel
Berta López Domènech



Rozszerzone Podsumowanie

Integracja europejska to historia nieustannych zmian i ewolucji. W przeszłości liczne etapy rozszerzania szty w parze z pogłębieniem Unii Europejskiej (UE), zawsze na tle ważnych wydarzeń historycznych. Dziś UE i jej państwa członkowskie ponownie stają w obliczu zewnętrznych wstrząsów (geo-)politycznych i (geo-)ekonomicznych, wielkich transformacji związanych z klimatem, technologią i zmianami demograficznymi („polittransformacja”) oraz fundamentalnych wyzwań dotyczących przyszłości demokracji liberalnej. Odpowiedź na te dynamiczne procesy wymaga przyjęcia logiki „permachange” – akceptacji, że UE27 będzie musiała stale dostosowywać się do kryzysów transformacyjnych. **Aby pozostać istotną w tej nowej erze, Europa musi sprostać wyzwaniom związanym z rozszerzeniem i reformami.**

UE od dawna uznaje rozszerzenie za geostrategiczną inwestycję w pokój, stabilność i dobrobyt na kontynencie. Jednak w ciągu ostatniej dekady **UE27 wykazywała coraz większą powściągliwość w poszerzaniu granic Unii**, co wynikało z wewnętrznych obaw związanych z „permikryzysiem” – długą serią kolejnych kryzysów od 2007/2008 roku – oraz z niepewności co do potencjalnych negatywnych konsekwencji dalszego rozszerzania UE.

Brutalna i nielegalna inwazja Rosji na Ukrainę w lutym 2022 roku z całą mocą przywróciła strategiczny geopolityczny imperatyw poszerzania i pogłębienia Unii. W odpowiedzi na europejską *Zeitenwende* Unia mocno akcentowała swoje werbalne zaangażowanie w proces rozszerzenia, ale brakowało jej szczegółów dotyczących tego, jak zamierza pogodzić plan przeprowadzenia transformacyjnego procesu rozszerzenia z pilną potrzebą zwiększenia efektywności funkcjonowania Unii liczącej 30+ członków.

W erze definiowanej przez niestabilność, niepewność, fragmentację i polaryzację, unowocześnienie wewnętrznego systemu operacyjnego UE, aby sprostać bieżącym i przyszłym wyzwaniom oraz kryzysom, nie jest już opcją, lecz koniecznością.

Perspektywa rozszerzenia ‘jedynie’ wzmacnia imperatyw reform w Unii. Powstała w ten sposób luka między deklaracjami a rzeczywistością rodzi wzajemną nieufność między obecnymi a aspirującymi państwami członkowskimi, co z kolei utrudnia postępy zarówno w zakresie poszerzania, jak i pogłębienia UE. W związku z tym konieczna jest zmiana podejścia opartego na *status quo*, aby zapewnić, że imperatyw rozszerzenia będzie zgodny z ambicją realizacji procesu, który w nadchodzących latach wywrze presję reform zarówno na kandydatów do członkostwa, jak i na samą Unię.

Jakie są jednak potencjalne strategiczne opcje rozszerzenia i reformy Unii? I które z tych opcji powinny zostać wybrane i wdrożone przez UE27? Niniejszy dokument identyfikuje i ocenia cztery strategiczne opcje rozszerzenia UE oraz pięć strategicznych opcji reformy UE, a także przedstawia rekomendacje dotyczące tego, jak poszerzać i pogłębiać integrację europejską. Te opcje nie są scenariuszami, ponieważ nie mają na celu przewidywania przyszłości. Ich celem jest natomiast nakreślenie, w jaki sposób proces rozszerzenia i reformy UE może się rozwijać w oparciu o świadome decyzje polityczne.

CZTERY STRATEGICZNE OPCJE ROZSZERZENIA UE

(E1) Szybkie Rozszerzenie „Big Bang” (Maximalistów) [Speedy Big Bang Enlargement] przewiduje jedną dużą falę rozszerzenia w nadchodzących latach, obejmującą wszystkich aspirujących członków, którzy wykazują wolę i gotowość do podjęcia niezbędnych kroków w celu przystąpienia do UE. Zwolennicy tej opcji uważają jedną, kompleksową rundę akcesji za niezbędną dla bezpieczeństwa Europy w obecnym środowisku geopolitycznym i argumentują, że transformacyjna siła tego procesu nie może zostać przywrócona w odpowiednim czasie, aby uzasadnić czekanie na spełnienie wszystkich warunków członkostwa przez kandydatów przed ich przystąpieniem.

(E2) Strategiczna Regata (Ambitni Realisti) [Strategic Regatta] opowiada się za stopniowym, ale znaczącym postępem w zakresie rozszerzenia, zaczynającym się w obecnym cyklu polityczno-instytucjonalnym (2024-2029), z aspirującymi państwami członkowskimi przystępującymi do UE w kolejnych falach, w miarę jak będą spełniać ustalone warunki i jak sama Unia będzie stopniowo przygotowywać się na ich akcesję. Opiera się na istniejącym podejściu „regaty” oraz metodologii rozszerzenia, ale poszerza obecny techniczny fokus polityki, kładąc nacisk na siłę i odpowiedzialność, jakie państwa członkowskie UE muszą ponieść, aby zrealizować proces rozszerzenia.

(E3) Ograniczone Rozszerzenie (Minimalistów) [Limited Enlargement] opiera się na założeniu, że najlepszym sposobem odpowiedzi na geopolityczną *Zeitenwende* jest skoncentrowanie się na akcesji Ukrainy. Zwolennicy tej opcji twierdzą, że przyspieszony proces akcesyjny Kijowa będzie trudnym zadaniem, a Unia powinna zachować swoją pozostałą energię na radzenie sobie z innymi kluczowymi wyzwaniami, zamiast angażować się w przyjmowanie dużej liczby nowych państw członkowskich.

(E4) Brak Rozszerzenia (Zaprzeczyiele) [No Enlargement] opiera się na założeniu, że UE nie będzie lub nie powinna rozszerzać się poza swoje obecne granice. Niektórzy zwolennicy tej opcji uważają, że próby poszerzenia UE są nierealistyczne, podczas gdy inni chcą aktywnie zapobiegać akcesji państw kandydackich, biorąc pod uwagę ogromne koszty polityczne, gospodarcze i finansowe oraz/lub ryzyko bezpieczeństwa, jakie wiąże się z dalszym rozszerzaniem UE.

PIĘĆ STRATEGICZNYCH OPCJI REFORMY UE

(R1) Fundamentalna Reforma Teraz (Maximalistów) [Fundamental Reform Now] opiera się na założeniu, że niezależnie od tego, czy UE się rozszerzy, obecny system operacyjny Unii nie jest przygotowany do radzenia sobie z wieloma zewnętrznymi i wewnętrznymi wyzwaniami. Ta opcja postuluje natychmiastowe pogłębienie UE, które obejmuje znaczące wzmocnienie ponadnarodowych struktur rządzenia UE poprzez zwołanie Konwentu Europejskiego, aby dostosować Unię do przyszłości.

(R2) Stopniowa Progresywna Reforma UE (Ambitni Realisti) [Gradual Progressive EU Reform] zakłada, że UE wymaga ambitnej, ale także realistycznej reformy swoich kluczowych polityk i struktur rządzenia. Utrzymuje, że proces reformy krok po kroku, koncentrujący się

najpierw na tym, co jest najbardziej wykonalne i niezbędne, przy jednoczesnym uwzględnieniu bardziej szczegółowych reform wewnętrznych, jest uzasadniony, biorąc pod uwagę niepewności związane z rozszerzeniem UE. Koalicje chętnych powinny mieć możliwość pogłębiania poziomu współpracy, nawet jeśli może to wymagać wyjścia poza ramy UE.

(R3) Lizbona Plus (Ostrożni Realisti) [Lisbon Plus] zakłada, że UE jest odporna na rozszerzenie i kryzysy. Zwolennicy tej opcji twierdzą, że traktaty lizbońskie mogą pomieścić zarówno niezbędne reformy wewnętrzne, jak i absorpcję potencjalnych nowych członków, rozwijając Unię na podstawie zapisów zawartych w obowiązujących traktatach UE (w tym klauzul *passerelle* i instrumentów zróżnicowanej integracji).

(R4) Status Quo (Minimalistów) [Status Quo] opiera się na założeniu, że UE może nadal funkcjonować bez zmian w swoim obecnym układzie instytucjonalnym i zgodnie z dotychczasowymi głównymi kierunkami politycznymi. Zwolennicy tej opcji twierdzą, że doświadczenie wykazało, iż UE i jej członkowie potrafią skutecznie przetrwać poważne kryzysy na podstawie obecnego systemu operacyjnego Unii.

(R5) Europa Ojczyzn (Re-nacjonałści) [Europe of Fatherlands] postuluje, aby UE przestała dążyć do „coraz ściślejszej Unii” i aby dostosowania były wykorzystywane do re-nacjonalizacji kompetencji tam, gdzie to możliwe. Według zwolenników tej opcji, UE powinna dokonać radykalnego zwrotu o 180 stopni, naprawiając przeszłe błędy (w tym dotyczące Schengen i wspólnej waluty) i zasadniczo ograniczając rolę ponadnarodowych instytucji unijnych.

PROWADZENIE DONIKĄD: NIEWYSTARCZAJĄCE I NIEREALISTYCZNE OPCJE

Które z powyższych opcji strategicznych rozszerzenia i reformy UE powinny być realizowane? Niniejszy dokument twierdzi, że sześć z dziewięciu opcji strategicznych nie będzie kompatybilnych z imperatywami rozszerzenia i reformy lub nie przejdą testu wykonalności politycznej:

- **Opcja Ograniczonego Rozszerzenia (E3) nie wystarczyłaby, aby uczynić Unię i jej okolice silniejszymi i bezpieczniejszymi.** Zostałaby ona zinterpretowana przez pozostałe aspirujące państwa członkowskie jako naruszenie zaufania, co z kolei uczyniłoby UE partnerem niewiarygodnym, skłoniłoby rozczarowane kandydaty do poszukiwania alternatywnych sojuszy i skutecznie usunęłoby transformacyjną siłę oddziaływania Unii w tych krajach. Ambicje UE jako globalnego gracza również ucierpiałyby w przypadku tej opcji.
- **Długoterminowe konsekwencje opcji Brak Rozszerzenia (E4) zarówno dla UE, jak i aspirujących państw członkowskich byłyby katastrofalne pod względem strategicznym i bezpieczeństwa.** Gdyby Unia zamknęła swoje drzwi i pozostawiła kraje poza sobą na ich własny los, działałaby wbrew swojej zasadzie istnienia, podważyłaby swoją siłę i wizerunek za granicą, a prawdopodobnie zakończyłaby z mniej bezpiecznym, mniej przewidywalnym i rozwiniętym sąsiedztwem. Większość kandydatów prawdopodobnie nie zaakceptowałaby alternatywnych form zaangażowania, które nie prowadziłyby do pełnego członkostwa w UE.

- **Gdyby państwa UE poszły za radykalną opcją Europy Ojczyzn (R5), rozszerzająca się Unia nie byłaby w stanie wspólnie odpowiedzieć na liczne wyzwania i kryzysy, z którymi UE i Europa będą się zmagać w przyszłości.** Ta opcja podważyłaby osiągnięcia integracji europejskiej i doprowadziłaby do niebezpiecznego odrodzenia nacjonalizmu, co nie leży w interesie obecnych i przyszłych państw członkowskich.
- **Opcja Status Quo (R4) nie uwzględniałaby faktu, że UE nie jest ani odporna na rozszerzenie, ani przygotowana na przyszłe kryzysy.** Obecne struktury zarządzania Unii są zbyt słabe, aby poradzić sobie z rozwijającymi się egzystencjalnymi wyzwaniami (geo-)politycznymi, (geo-)ekonomicznymi i demokratycznymi. Byłoby naiwne i niebezpieczne wierzyć, że UE zawsze będzie w stanie zapobiec wybuchowi fundamentalnych kryzysów, jeśli system operacyjny Unii pozostanie niezmienny.
- **Choć opcja Lisbon Plus (R3) może być najbardziej realistyczną ścieżką reform, nie daje ona gwarancji na istnienie woli politycznej wśród państw członkowskich do wykorzystania możliwości prawnych przewidzianych w obecnych traktatach UE.** Od czasu wejścia w życie traktatu lizbońskiego w 2009 roku, UE27 nie była w stanie uzgodnić, czy i jak stosować klauzule pomostowe lub instrumenty różnicowania zawarte w istniejącym prawie pierwotnym Unii. Czy sytuacja ta zmieni się w przyszłości, pozostaje wysoce wątpliwe.
- Jeśli opcja Lisbon Plus okazuje się niewystarczająca, a presja na reformę UE jest ogromna, **opcja Fundamentalna Reforma Teraz (E1)** wydaje się preferowaną drogą naprzód. Jednak pomimo licznych sygnałów alarmowych w ciągu ostatnich dwóch dekad, **radykalna reforma UE, obejmująca Konwencję Europejską, nie znalazła się w planach**, a większość państw członkowskich – zarówno proeuropejskich, jak i eurosceptycznych – pozostaje (bardzo) niechętna podążaniu tak ambitną ścieżką reform.

DROGA NAPRZÓD: STRATEGICZNE ŚCIEŻKI KU ROZSZERZENIU I REFORMIE

Proces eliminacji pozostawia jedną strategiczną opcję reformy UE – **Stopniową i Postępową Reformę UE (R2)** – oraz dwie strategiczne ścieżki rozszerzenia UE – **Szybkie Rozszerzenie Big Bang (E1) i Strategiczny Wyścig Regatowy (E2).**

- **Opcja Stopniowej i Postępowej Reformy UE (R2)** umożliwiłaby Unii dostosowanie swojego systemu operacyjnego w celu uczynienia go odpornym na rozszerzenie, przyszłe wyzwania i kryzysy, podczas gdy Europa będzie nawigować przez wysoce zmienny i niepewny krajobraz w nadchodzących latach. Stopniowe podejście, rozpoczynające się w obecnym cyklu polityczno-instytucjonalnym, zapewniłoby kompromis, oferując perspektywę potencjalnej zmiany obecnych traktatów UE, ostrożnej adaptacji systemu operacyjnego UE oraz możliwość postępu dla tych państw członkowskich, które są „chętne i zdolne”, jeśli inne kraje będą opierać się „coraz ściślej Unii”. Takie podejście pozwoliłoby również UE dostosować ścieżkę reform zgodnie z potrzebami powiększającej się Unii – niezależnie od tego, czy rozszerzenie nastąpiłoby poprzez opcję Strategicznego Wyścigu Regatowego (E2), czy Szybkiego Rozszerzenia Big Bang (E1).
- **Opcja Strategicznego Wyścigu Regatowego (E2)** pozwoliłaby UE połączyć swoje podejście oparte na zasługach do rozszerzenia z niedawną geopolityczną pilnością,

aby poszerzyć Unię. Stopniowe podejście charakteryzujące tę opcję daje wahającym się państwom członkowskim czas na zaakceptowanie potrzeby dostosowania systemu operacyjnego UE do nowych realiów oraz uspokaja kraje obawiające się akcesji pośpiesznych i niedostatecznie przygotowanych nowych członków. Fakt, że rozszerzenie i wewnętrzna reforma UE są realizowane równoległe, tworzy korzystny krąg, w którym oba procesy wzajemnie się wzmacniają. Ponadto obie ścieżki można dostosowywać pod względem tempa i ambicji w odpowiedzi na ewolucję szerszych wydarzeń geopolitycznych.

- **Możliwość zaoferowana przez opcję Szybkie Rozszerzenie „Big Bang” (E1), polegająca na integracji wszystkich obecnych państw aspirujących,** które są gotowe do przystąpienia, **może wysłać silny sygnał polityczny, że UE jest zdeterminowana, aby skonsolidować i zabezpieczyć swoją strefę wpływów w odpowiedzi na tektoniczne zmiany geopolityczne związane z wydarzeniami dotyczącymi wojny w Ukrainie i powrotu Trumpa 2.0.** Opcja ta uznaje, że kontynuowanie dotychczasowego kursu działań i oczekiwanie innych rezultatów jest błędnym podejściem, zwłaszcza gdy imperatyw geopolityczny nie może czekać na to, aż dźwignia członkostwa w UE zacznie przynosić efekty.

Podobnie jak dwa pasma DNA Unii, rozszerzenie i wewnętrzne reformy UE powinny być rozważane wspólnie. Aby spełnić swoją obietnicę członkostwa wobec obecnych kandydatów, UE musi dostosować swój system operacyjny. Jednak aby dostosować swoje zarządzanie do przyszłych wyzwań, UE powinna myśleć w kategoriach rozszerzonej Unii, liczącej potencjalnie 30+ członków.

Jak więc można zastosować trzy zidentyfikowane strategiczne opcje rozszerzenia i reformy wewnętrznej UE? Niniejszy dokument **przedstawia 12 zaleceń dotyczących tego, jak te opcje strategiczne i ich kombinacje mogą zostać wdrożone w praktyce.**

SIEM REKOMENDACJI DOTYCZĄCYCH ROZSZERZENIA

Rekomendacja dotycząca rozszerzenia nr 1: Unia i jej członkowie powinni **przyjąć nową narrację dotyczącą rozszerzenia,** przedstawiającą tę politykę jako sposób na polityczne dojrzewanie UE w trudnym kontekście geopolitycznym oraz jako sposób na wzmocnienie liczby sojuszników współpracujących na rzecz pokoju, dobrobytu, praw podstawowych i demokracji liberalnej w Europie.

Rekomendacja dotycząca rozszerzenia nr 2: Kraje UE powinny **zdobyć wolę polityczną, aby powitać nowych członków w nadchodzących latach,** zamiast koncentrować się na nowych rewizjach metodologii rozszerzenia. Proces techniczny – choćby był jak najściślejszy i najdokładniejszy – nigdy nie wystarczy, aby dostarczyć większą Unię bez silnej woli politycznej, niezachwianej wizji wspólnej przyszłości i znacznie bardziej hojnych zachęt instytucjonalnych i finansowych ze strony Unii.

Rekomendacja dotycząca rozszerzenia nr 3: Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia powinna prowadzić **opracowanie Mapy Drogowej Rozszerzenia UE,** aby wyjaśnić kroki, zasoby i ramy

czasowe, które pozwolą Unii na postęp w kwestii rozszerzenia w krótkim i średnim okresie. Ta Mapa Drogowa powinna być powiązana z Kompleksowym Planem Reform UE, mającym na celu konkretne i równoległe dostosowanie systemu operacyjnego Unii.

Rekomendacja dotycząca rozszerzenia nr 4: Aby zapewnić, że dostosowanie do *acquis* UE będzie kontynuowane również po przystąpieniu krajów do Unii w ramach rozszerzenia typu Speedy Big Bang, traktaty akcesyjne podpisane i ratyfikowane między UE a każdym kandydatem powinny zawierać jasno określone **Plany Reform Poakcesyjnych**. Plany te powinny określać dokładny proces, kluczowe kamienie milowe oraz konkretne kroki (wraz z ich terminami), które każdy kraj musi podjąć w ramach Unii, zanim będzie mógł korzystać ze wszystkich korzyści i praw związanych z pełnym członkostwem.

Rekomendacja dotycząca rozszerzenia nr 5: UE powinna **wzmocnić istniejące mechanizmy i zreformować Artykuł 7 (TUE), aby utrzymać wszystkich członków na właściwej drodze zgodnie z podstawowymi wartościami i zasadami demokratycznymi Unii**. Zwiększone podejście Unii do polityki rozszerzenia pozostaje bardziej strategią prewencyjną niż sprawdzonym systemem, który zapewnia, że reformy przedakcesyjne są trwałe po przystąpieniu. Ponadto doświadczenie pokazuje, że istnieje możliwość, iż jakiegokolwiek państwo członkowskie, nie tylko nowi członkowie, może podważyć standardy demokratyczne UE. W związku z tym Unia potrzebuje bardziej efektywnych mechanizmów chroniących swoje wartości liberalno-demokratyczne i konstruktywną współpracę europejską.

Rekomendacja dotycząca rozszerzenia nr 6: Ponieważ kwestie bilateralne między państwami aspirującymi do członkostwa oraz między kandydatami a istniejącymi państwami członkowskimi UE mogą (nadal) zakłócać proces rozszerzenia, Unia powinna **wprowadzić mechanizmy ochronne przed konfliktami bilateralnymi**. Powinna także wprowadzić „Klauzulę Zaufania”, aby zapobiec blokowaniu przyszłych akcesji przez nowych członków.

Rekomendacja dotycząca rozszerzenia nr 7: UE i jej państwa członkowskie **powinny oferować więcej wsparcia dla sił oddolnych w krajach kandydujących, w tym obywateli i społeczeństwa obywatelskiego**. UE powinna nie tylko bardziej uznawać i wspierać obywateli oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego (CSO) w radzeniu sobie z krajowymi problemami, ale także zapewnić, że będą oni w solidnej pozycji, aby pociągnąć krajowe elity polityczne do odpowiedzialności i w większym stopniu przyczynić się do wysiłków swoich krajów na rzecz integracji europejskiej.

PIĘĆ REKOMENDACJI REFORM

Rekomendacja reformy nr 1: Przygotowania do stopniowej postępującej reformy UE wymagają **opracowania kompleksowego planu reform UE**, który będzie bardziej ambitny i konkretny niż to, co jest obecnie na stole. Aby uczynić Unię odporną na rozszerzenie, przyszłość i kryzysy, ten plan powinien: (i) dostosować Wspólną Politykę Rolną (WPR) oraz politykę spójności; (ii) zaktualizować finansowanie UE, zarówno wewnątrz, jak i poza ramami UE; (iii) skierować realizację kluczowych priorytetów UE, w tym konkurencyjności i obronności, na potrzeby rozszerzającej się Unii; (iv) opracować dynamiczną mapę drogową reform z konkretnymi etapami

realizacji i kamieniami milowymi; (v) wspierać stopniową integrację kandydatów; oraz (vi) promować postępującą reformę zarządzania UE w nadchodzących latach.

Rekomendacja reformy nr 2: Aby wprowadzić nowe życie do debaty reformy UE i przetamać istniejący impas wśród państw członkowskich, Rada Europejska powinna powołać niezależny organ – grupę „Mądrych Mężczyzn i Kobiet” lub wybitną osobowość – do opracowania **Raportu na temat reformy zarządzania UE**. Raport powinien przygotować koncepcyjnie reformę struktur zarządzania Unią i pomóc w promowaniu poparcia politycznego wśród państw członkowskich oraz między instytucjami UE. Niezależny organ powinien zostać poproszony o wskazanie, jakie zmiany traktatowe uznaje za niezbędne.

Rekomendacja reformy nr 3: Aby stopniowo ulepszyć system operacyjny rozszerzającej się Unii, państwa członkowskie UE27 powinny być **otwarte na wszystkie możliwe drogi reformy**. Pięć ścieżek reform to: (1) adaptacje techniczne, funkcjonalne i zarządzające; (2) pełne wykorzystanie możliwości reformy zawartych w Traktatach Lizbońskich, w tym klauzul *passerelle* oraz instrumentów zróżnicowanej integracji (wzmocniona współpraca; PESCO); (3) celowe, precyzyjne zmiany traktatowe; (4) adaptacje instytucjonalne poprzez traktaty akcesyjne UE; lub (5) fundamentalne reformy traktatowe poprzez zwykłą procedurę rewizyjną, w tym Europejską Konwencję.

Rekomendacja reformy nr 4: Jeśli niektóre rządy blokują dalsze pogłębianie UE, „chętni i zdolni” powinni mieć możliwość kontynuowania. Jeśli postęp nie może zostać osiągnięty w ramach UE na podstawie istniejących instrumentów różnicowania, z powodu wymogu jednomyślności w (Europejskiej) Radzie, koalicje chętnych powinny zwiększyć poziom współpracy poprzez stworzenie **Otwartego Supra-Rządowego Awangardy (OSGA)** poza ramami UE, zachowując zestaw uprzednio określonych zasad, które zapewnią poszanowanie dla ustawień instytucjonalnych Unii i metody wspólnotowej. Kluczowi partnerzy spoza UE oraz potencjalni przyszli członkowie powinni być zaangażowani w te zróżnicowane obszary w miarę możliwości. Tworzenie OSGA jest szczególnie pilne w obszarze obrony i w przypadku, gdy niektóre rządy UE zdecydują się blokować rozszerzenie. Jeśli niektórzy liderzy UE, na przykład, nie pozwoliliby Ukrainie dołączyć do „klubu”, ci, którzy w UE są gotowi integrować Kijów, mogą być zmuszeni do skorzystania z możliwości oferowanych przez OSGA, aby znacznie rozszerzyć poziom wsparcia i współpracy z Ukrainą.

Rekomendacja reformy nr 5: Aby wywołać szeroką debatę publiczną i zdobyć poparcie, Unia powinna opracować **Mapę Udziału Obywateli**, umożliwiając obywatelom obecnych i przyszłych członków UE udział w dyskusjach na temat przyszłości rozszerzenia i reform UE. Mapa ta mogłaby obejmować: (i) Panel Obywatelski ds. Reform, który będzie towarzyszył procesowi wewnętrznych reform UE; (ii) Europejskie Forum na temat Rozszerzenia w celu intensyfikacji transnarodowych debat na temat poszerzenia UE; oraz (iii) Debaty o Przyszłości Europy, zapraszające głowy państw i rządów UE27 oraz kandydatów do podzielenia się swoimi poglądami na temat przyszłości Europy w Parlamencie Europejskim.

SPOTKANIE Z HISTORIĄ

Europa musi oczekiwać na najgorsze i przygotować się na to bez tabu. W tej nowej erze Unia i jej członkowie powinni przyjąć koncepcję „permacchange”, zabierając się za rozszerzenie Unii i reformy Unii Europejskiej z odwagą i ambicją. Myśląc, że historia jest po naszej stronie, wielu przywódców nie przewidziało, a co dopiero zareagowało na dramatyczny zwrot wydarzeń, które przemieniają nasz znany świat. Mimo to Unia i jej członkowie mają jeszcze szansę, aby stanąć po stronie historii, podejmując wszystko, co konieczne, aby zapewnić liberalny, prosperujący i pokojowy ład na kontynencie. Historia wezwie Unię do odpowiedzi na wyzwania rozszerzenia i reformy wewnętrznej – ale czy Unia i jej członkowie będą dość odważni, aby stawić czoło temu spotkaniu?

A TEST OF TIMES - INFOGRAPHIC

ASSUMPTIONS

OPTIONS

COMBINATIONS

RECOMMENDATIONS

Enlargement Imperative

Reform Imperative



Enlargement

Reform

E1
Speedy Big Bang Enlargement (Maximalists)

GEOPOLITICAL BRAVERY

E2
Strategic Regatta (Ambitious Realists)

WIN-WIN COMMITMENT

E3
Limited Enlargement (Minimalists)

BAND-AID FIX

E4
No Enlargement (Denialists)

SELF-DEFEATING

E1
Speedy Big Bang Enlargement (Maximalists)

R2
Gradual Progressive Reform (Ambitious Realists)

R1
Fundamental Reform Now (Maximalists)

NOT ON THE CARDS

R2
Gradual Progressive Reform (Ambitious Realists)

PRAGMATIC AMBITION

R3
Lisbon Plus (Cautious Realists)

INSUFFICIENT MUDDLING

R4
Status Quo (Minimalists)

RISKY COMPLACENCY

R5
Europe of Fatherlands (Re-nationalists)

HISTORIC MISTAKE

#1
A new enlargement narrative

#2
Stronger political will rather than new technical adjustments

#3
An EU Enlargement Roadmap

#4
Post-Accession Reform Plans

#5
Address democratic backsliding

#6
Safeguards against petty bilateral conflicts

#7
Enhanced civil society involvement

#1
Comprehensive EU Reform Plan

#2
EU Governance Reform Report

#3
Openness towards all potential reform avenues

#4
Open Supra-Governmental Avantgarde

#5
Citizens' Participation Roadmap

#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

- ▶ Road map 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