

# Europska unija pred izazovima unutarnjih reformi i proširenja na nove članice

---

**Kojaković, Iva**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2024**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:564857>

*Rights / Prava:* [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-12-09**



*Repository / Repozitorij:*

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)



Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Preddiplomski studij politologije

EUROPSKA UNIJA PRED IZAZOVIMA UNUTARNJIH REFORMI I PROŠIRENJA NA  
NOVE ČLANICE

ZAVRŠNI RAD

Mentor: prof. dr. sc. Igor Vidačak

Studentica: Iva Kojaković

Zagreb  
Srpanj, 2024

## SADRŽAJ

UVOD .....	3
POVIJEST PROŠIRENJA EUROPSKE UNIJE .....	5
IZAZOVI UNUTARNJIH REFORMI EUROPSKE UNIJE .....	6
IZAZOVI PROŠIRENJA NA NOVE ČLANICE .....	10
BUDUĆNOST EUROPSKE UNIJE .....	15
ZAKLJUČAK .....	16
LITERATURA .....	18

## UVOD

Europska unija (kratica EU) kakvu danas poznajemo uspostavljena je Maastrichtskim ugovorom kao politička unija država članica i njihovih građana, kao “sve bliža unija” (ever closer union) koja postaje distinktni međunarodni politički akter. Zbog svog hibridnog karaktera koji kombinira elemente međunarodne, međuvladine organizacije, konfederacije država ali i federalne nadržave, kao i ekonomskog i vojno-sigurnosnog saveza, Europska unija se često naziva političkom zajednicom „sui generis“ (Grubiša, 2011). Predstavlja najveći politički i ekonomski projekt koji okuplja zemlje s različitim kulturama, tradicijama, povijesnim kontekstima, financijskim situacijama, pogledima na svijet; ali ono što im je zajedničko i što ih je povezal, a i što je sami cilj Europske unije jest težnja ka miru, stabilnosti i prosperitetu na kontinentu. Kroz povijest Europska unija je i sama prošla kroz transformacije, od svog početka rada kao Europska zajednica za ugljen i čelik pa sve do danas. U početku je tu bila nekolicina država, no s godinama priključile su se nove, a integracija na nove države traje i danas.

Europska unija ima jedinstveni ustroj koji je neovisan o državama članicama. Strukturirana je od četiri glavne institucije koje donose odluke na razini Unije, a to su: Europski parlament, Europska komisija, Vijeće Europske unije i Europsko vijeće. Njihove ovlasti i nadležnosti uspostavljene su u osnivačkim ugovorima EU, a to su Ugovor o funkcioniranju Europske unije i Ugovor o Europskoj uniji. U skladu s ugovorima EU ima samo ovlasti koje su dogovorene na temelju ugovora, ima načelo proporcionalnosti i supsidijarnosti. Svaka od institucija predstavlja drugačiji element, tako Europski parlament predstavlja glas građana država članica, Europska komisija zajedničke interese EU, Vijeće EU vlade država članica, te Europsko vijeće prioritete i smjer djelovanja EU ([european-union.europa.eu](http://european-union.europa.eu)). Ono što razlikuje ustroj Unije od ustroja država jest da vlast nije centralizirana, već je fleksibilan ustroj različitih razina vlasti (Magnette, 2013: 51).

Jedan od izazova s kojim se trenutno Europska unija susreće jest izazov unutarnjih reformi, kao preduvjet daljnjeg širenja na nove članice. U sklopu izazova unutarnjih reformi podrazumijevamo institucionalne reforme, uključujući način donošenja odluka, ekonomska pitanja i sl. Težnje Europske unije da se proširi na nove članice dovelo je institucije do zaključka da je potrebno reformirati metodologiju procesa pregovora o pristupanju (Europska komisija, 2020), ali i do promišljanja o opsegu unutarnjih reformi koje su nužne kako bi EU s 30 i više članica mogla djelotvorno funkcionirati. Naime, veći broj članica dovodi do potencijalno većeg broja

nesporazuma i različitih očekivanja, te je samim time teže postizati kompromise te donositi odluke koje bi podržavala većina članica. Stoga je potrebno prilagoditi institucije i postupke odlučivanja, osobito u područjima gdje su potencijalna razilaženja među državama izglednija. Ekonomska pitanja također zahtijevaju stalnu prilagodbu, promjenu u odnosu na ponudu i potražnju na tržištu, a osim toga potrebno je u sklopu promjena osigurati stabilnost i konkurentnost europske ekonomije u odnosu na svjetske.

Niz vanjskih i unutarnjih kriza s kojima se suočava EU dovode do sve većih podjela i izazova među državama članicama, što dodatno otežava procesa pristupanja novih članica u EU. Pritom, Europska unija mora zadržati konzistentnost u procesu pregovora, ocjenjujući sve države kandidatkinje prema istim zadanim kriterijima, kako bi u konačnici očuvala mir, sigurnost i demokraciju na svom teritoriju. Da bi članice pristupile Uniji, trebaju ispuniti Kopenhaške kriterije, a Europska komisija u suradnji s ostalim institucijama EU mora pratiti jesu li svi kriteriji ispunjeni ([european-union.europa.eu](http://european-union.europa.eu)). Ono što još otežava proces je sama njegova složenost i dugotrajnost. Povezano s proširenjem na nove članice, Europska unija se suočava s različitim ekonomski, socijalnim i političkim uvjetima unutar svojih granica. S jedne strane tu su zemlje zapadne Europe koje su razvijene, a s druge strane imamo istočnoeuropske zemlje koje su nerazvijene i siromašnije. Europska unija je tu da provodi politike koje će smanjiti postojeće razlike, te dovesti do ravnomjernog razvoja objiju strana.

Konačno, unutarnje reforme i proširenje Europske unije međusobno su povezani procesi. Uspješno proširenje ovisi o sposobnosti Unije da se prilagodi novim izazovima i učinkovito upravlja sve većim brojem članica. Istovremeno, reforme unutar Unije mogu biti potaknute potrebom da se osigura učinkovita integracija novih članica. Stoga je ključno da EU pronađe ravnotežu između ovih procesa, osiguravajući da reforme i proširenje idu ruku pod ruku, jačajući Uniju kao cjelinu. Istraživačko pitanje kojim ćemo se baviti jest: „Kako procesi unutarnjih reformi unutar Europske unije utječu na njenu sposobnost da integrira nove članice, te koji su ključni izazovi povezani s tim procesom?“. U nastavku rada prikazat ćemo povijest proširenja EU na nove članice, izazove unutarnjih reformi i proširenja na nove članice, te samu budućnost EU.

## POVIJEST PROŠIRENJA EUROPSKE UNIJE

Po završetku Drugog svjetskog rata, među čelnicima zemalja zapadne Europe javlja se želja za očuvanjem mira i stabilnosti na kontinentu, a osim toga i za stvaranje povoljnog okruženja za ekonomski rast i oporavak. Tako su u Parizu 1951. godine Francuska, Savezna Republika Njemačka, Italija, Belgija, Luksemburg i Nizozemska osnovale Europsku zajednicu za ugljen i čelik (EZUČ). Zemlje osnivačice nadale su se kontroli nad sirovinama za rat i ekonomskoj međuovisnosti sve s ciljem sprječavanja novog sukoba. Iste članice 1957. godine potpisuju u Rimu dva ugovora: prvim ugovorom uspostavila se Europska ekonomska zajednica (EEZ) s ciljem spajanja zasebnih nacionalnih tržišta u jedinstveno tržište na kojem su se robe, usluge, ljudi mogli slobodno kretati. Drugim ugovorom je nastala Europska zajednica za atomsku energiju (EURATOM) za osiguranje korištenja nuklearne energije u miroljubive svrhe. Oba ugovora se nazivaju „Rimski ugovori“ i stupili su na snagu 1958. godine. Tri navedene zajednice 1967. postale su Europska zajednica. Do prvog širenja Europske zajednice dolazi 1973. godine kada pristupaju Irska, Ujedinjeno Kraljevstvo i Danska. Nedugo nakon pristupa Grčka (1981.), a nakon nje 1986. godine Portugal i Španjolska. Jedinstveni europski akt izmijenio je ugovore Europske zajednice, te uveo institucionalne reforme i veće ovlasti Europskog parlamenta. Svrha samog akta bila je stvaranje Europske unije koja će biti tijelo nadnacionalne političke i ekonomske integracije (Archick, Morelli, 2014: 2).

Moderna Europska unija nastaje 1992. godine Ugovorom iz Maastrichta i unutar sebe obuhvaća Europsku zajednicu. Ugovor stupa na snagu 1. studenog 1993., te Europska unija počiva na tri stupa: proširena i ojačana Europska zajednica, zajednička vanjska i sigurnosna politika te suradnja u pitanjima pravosuđa i unutarnjih poslova. Do novog širenja dolazi početkom 1995. godine kada nove članice postaju Austrija, Finska i Švedska. Njihovim pristupanjem broj članica došao je do broja 15. U lipnju 1997. čelnici EU-a sastaju se kako bi razmotrili Maastrichtski ugovor i buduće europske integracije, ishod sastanka je Ugovor iz Amsterdama koji je stupio na snagu 1999. godine, a njegov sadržaj odnosio se na jačanje zakonodavnih ovlasti Europskog parlamenta, te jačanje vanjske politike kao i daljnju integraciju politika unutarnje sigurnosti. Godinu nakon čelnici EU-a donose Ugovor iz Nice koji stupa na snagu 2003. i regulira unutarnje, institucionalne reforme u svrhu omogućivanja prihvaćanja novih članica, posebno onih s istoka Europe (Archick, Morelli, 2014: 3).

Najveće proširenje EU, tj. pristupanje zemlja članica događa se 2004. godine kada Europskoj uniji pristupa čak 10 zemalja. Prve zemlje koje su izrazile želju za pridruživanjem su bili Cipar i Malta, te posljedično EU otvara prvi krug pregovora u ožujku 1998. u kojem sudjeluju Cipar, Češka, Estonija, Mađarska, Poljska i Slovenija. Drugi krug započinje u prosincu 1999. i pregovore tada započinju Bugarska, Litva, Latvija, Malta, Rumunjska i Slovačka. Od navedenih dvanaest zemalja EU je za njih deset objavila da će moći završiti pregovore u pristupanju (Bugarska i Rumunjska izuzete). Dogovor sa svih deset članica postignut je na samom kraju 2002. godine, ugovor o pristupanju potpisan je 16. travnja 2003., a zemlje konačno pristupaju Europskoj uniji 1. svibnja 2004. godine. Krajem iste godine EU dovršava pregovore s preostale dvije članice Bugarskom i Rumunjskom, te se i one pridružuju Uniji 1. siječnja 2007. godine. Pristupanjem Hrvatske EU 1. srpnja 2013. godine dovršen je zadnji krug proširenja Unije (Archick, Morelli, 2014: 3).

## IZAZOVI UNUTARNJIH REFORMI EUROPSKE UNIJE

Članice Europske unije svojim pridruživanjem uskladile su zakone u mnogim ekonomskim i političkim pitanjima. Ono što članice dijele jest jedinstveno tržište za slobodno kretanje ljudi, robe i kapitala, carinsku uniju, trgovinsku politiku, te zajedničku valutu i „Schengenski“ prostor u kojima sudjeluje većina država članica, ali ne sve. Unazad osam godina Europska unija brojila je 28 članica, a danas ih ima 27. Unatoč svim predstavljajima EU kao primjera stabilnosti i ona se našla uzdrmana raznim političkim i ekonomskim krizama, što i nije čudno s obzirom na broj članica. Dok se s jedne strane jedni boje da bi izazovi s kojima se suočava EU mogli negativno utjecati na nju i samim time „srušiti“ sve što se izradilo do sada; drugi misle da bi to upravo moglo pozitivno utjecati na EU tako što će potaknuti Uniju na bržu integraciju, te će posljedično ojačati (Archick, 2016: 1-2).

Vratimo li se par koraka unatrag, u prošlost prva kriza s kojom se moderna Europska unija borila jest grčka dužnička kriza 2009. godine koja se naknadno počela širiti i na druge države članice, te je ostavila ne samo ekonomske posljedice, već i društvene i političke. Uzroci grčke dužničke krize nisu bili samo državni već i međunarodni. Uvođenjem valute eura u Grčku, neograničenim pozajmljivanjem sredstava, te slabom kontrolom Europske unije oko ograničavanja duga doveli su Grčku do još većeg zaduživanja, nemogućnosti da vrati dugove, a u konačnici i do krize (Bernelić, 2016: 30). Grčka najprije 2010., dobiva paket pomoći od zemalja članica eurozone, te iste godine sklapa prvi od tri ugovora s Europskom središnjom bankom, Međunarodnim

monetarnim fondom, te Europskom komisijom koji su bili poznati kao „Velika trojka“ s ciljem smanjenja duga. U ožujku 2012. godine Grčka dobiva novi paket pomoći od čelnika Europske unije i Međunarodnog monetarnog fonda i obvezuje se na prilagodbu provedbe ekonomskog programa u zamjenu za pakete pomoći (Bernelić, 2016: 34-37). Za Grčku 2015. godina bila je neki oblik prekretnice. Naime, tadašnja novoizabrana vlada tražila je daljnju financijsku pomoć koju pregovorima nisu uspjeli dobiti, te je zatvorila banke i uvela kontrolu kapitala. Grčka je bila „na pragu“ izlaska iz eurozone, ali ipak postiže dogovor s „Velikom trojkom“ i dobiva treći paket pomoći i ostaje u eurozoni. Grčka kriza izazvala je podjele među državama članicama eurozone; neke su naglašavale političku važnost integriteta eurozone, a druge su naglašavale važnost pridržavanja fiskalnih pravila eurozone, te je samim time dovedena solidarnost u pitanje (Archick, 2016: 9-10).

Kronološki gledano drugi problem s kojim se Europska unija susrela jest izlazak Ujedinjenog Kraljevstva iz EU (Brexit). Ujedinjeno Kraljevstvo se dugo vremena smatralo jednom od najeuroskeptičnijih država članica, te je u skladu s time ostala izvan eurozone i Schengena. Nakon svih pritisaka koje je britanski premijer doživio 2016. godine Ujedinjeno Kraljevstvo provodi referendum na kojem većina birača glasa za izlazak iz EU. Službeno Ujedinjeno Kraljevstvo prestaje biti članica Europske unije 31. siječnja 2020. godine. Mnoga pitanja i strahovi su se javili prije službenog izlaska iz Unije jer je Ujedinjeno Kraljevstvo bilo drugo najveće gospodarstvo u EU i ključna diplomatska i vojna sila. Osim toga smatralo se kako će „Brexit“ oduzeti previše pažnje i skrenuti pozornost od drugih problema unutar Unije (Archick, 2016: 8-9). Na kraju samog procesa ostali su pozitivni i negativni učinci za obje strane. Negativna posljedica „Brexita“ je opadanje broja ukupnog stanovništva EU i strah od toga da će druge države članice slijediti primjer Ujedinjenog Kraljevstva. Pozitivne posljedice odnose se većinom na ekonomiju, pa je tako 10% bankovne imovine Ujedinjenog Kraljevstva premješteno u EU, bankarske i financijske institucije preselile su se u EU, Amsterdam je postao mjesto za trgovanje europskim dionicama (vaia.com). Unatoč svim strahovima Europska unija je završila u povoljnijoj poziciji nego Ujedinjeno Kraljevstvo, a budućnost će pokazati hoće li biti još primjera kao Ujedinjeno Kraljevstvo i je li EU zapravo u povoljnijoj situaciji. Ujedinjeno Kraljevstvo ostaje primjer kako nezadovoljstvo može dovesti do radikalnih odluka, te kako je teško postignuti dogovor među velikim brojem članica i ugoditi svima.



Posljednje desetljeće Europska unija se suočava s migracijskom i izbjegličkom krizom. Uzrok tome jesu ratovi i nemiri na područjima iz kojih izbjeglice dolaze na europsko područje. Osim ratova i nemira uzrok je i siromaštvo, pa tako izbjeglice dolaze s područja Sirije, Afganistana, Afrike, Južne Azije, a u posljednje vrijeme i s područja Ukrajine. Ljudi koji dolaze žive bez osnovnih životnih i sigurnosnih uvjeta, te na području Europe očekuju ispunjenje istih. Međutim Europska unija našla se nespremna, te su se njene inicijative upravljanja krizom 2015. godine pokazale neuspješnima. Neuspjeh odgovaranja na krizu doveo je i do podjela među zemljama članicama, države koje su prve bile „na udaru“ migrantskog vala i države koje su bile krajnje odredište migranata izrazile su nedostatak solidarnosti. Kako bi se zemlje koje su se nalazile na početku rute rasteretile, EU je donijela odluku da će svaka država članica primiti određeni broj migranata ovisno o broju stanovnika, nezaposlenosti, BDP-u koje ta država posjeduje. Međutim i tu je došlo do negodovanja zemalja istočne i srednje Europe u strahu od promjene identiteta njihove zemlje, neke zemlje na zapadu Europe čak počinju i zatvarati svoje granice. Ni 2016. godine broj migranata se nije smanjio pa je Unija odlučila sklopiti sporazum s Turskom u kojem je dogovoreno da Turska preuzme nove migrante koji prelaze preko Turske na Grčku. Europska unija se obvezala i da će financijski isplatiti Tursku (Archick, 2016: 10-13).

Migracijska kriza donijela je sa sobom još neke izazove za Europsku uniju kao što su borba protiv krijumčarenja osoba, pružanje pomoći i zaštite osobama u nevolji, spašavanje života na moru, upravljanje vanjskim granicama EU-a, borba protiv krijumčarenja osoba i suradnja s trećim zemljama (Bježančević, 2019: 1236-1240). Nadovežemo li se na dodatne probleme, migracijska kriza dovela je u pitanje sigurnost na području Unije. Došlo je do problema integriranja izbjeglica točnije manjina u kulturu i društvo i posljedično tome događali su se seksualni napadi i kriminalne aktivnosti (Archick, 2016: 13). Sama kriza je pokazala nespremnost i neučinkovitost sustava, a i neujednačenost među državama članicama kao što su pritisak na granice, kapaciteti primanja migranata... (Bježančević, 2019: 1240). Iako je 2015. godina bila vrhunac migrantske krize, ona još uvijek traje. Nakon ruske agresije na Ukrajinu, Europska unija je doživjela priljev ukrajinskih građana, a sve jači napadi na Izrael i Palestinu prisiljavaju građane da krenu prema području Europe. Osim toga prisutan je i velik broj građana s područja Nepala, Indonezije, Filipina i sl. koji dolaze u Europu na tržište rada, te stvaraju strah domaćim građanima o gubitku radnih mjesta.

Izljev migranata na europsko područje sam po sebi je doveo sigurnost u pitanje, no usponom terorističkih organizacija Islamske države pitanje sigurnosti je postalo još upitnije. Terorističke organizacije počele su privlačiti i europske građane da se pridruže i djeluju. Došlo je do niza terorističkih napada na razini području Unije. Pitanje zaštite podataka među građanima EU također je bilo dovedeno i pitanje. Europska unija našla se ponovno nespremna, te bez ikakvog učinkovitog sprječavanja. Mnoge vlade država članica upotrijebila su sredstva za borbu protiv terorizma, a Europska unija je preuzela inicijativu jer je htjela biti vodeća u osiguranju sigurnosti s obzirom na slabosti komunikacije i razmjene podataka među samim državama. Došlo je i do podjele zemalja u sudjelovanju u zračnom napadu sa SAD-om protiv Islamske države, neke su odlučile djelovati, a neke ne (Archick, 2016: 15-16). Nakon niza terorističkih napada 2015. i 2020. godine Europska unija donosi niz pojačanih mjera u borbi protiv terorizma. Iako smatra da je odgovornost svake države članice EU je odlučila da odgovornost treba preuzeti skupa, te je borba protiv terorizma postala jedan od najvažnijih prioriteta EU ([consilium.europa.eu](http://consilium.europa.eu)).

Posljednjih godina zabilježen je porast populističkih stranaka koje su ujedno one koje se nazivaju „euroskeptičnim“ strankama jer smatraju da je previše ovlasti prepušteno institucijama Europske unije. Ono što birače potiče na glasovanje za te stranke jest porast migracija, a također, globalizacija i strah od gubitka europskog identiteta. Međusobno se „euroskeptične“ stranke razlikuju po programima, neke su za reforme EU i veće ovlasti država članica, dok su druge za potpuno ukidanje EU. „Euroskeptične“ stranke predstavljaju prijetnju proeuropskim strankama i mogle bi sabotirati njihove programe i vršiti pritisak na njih u cilju ostvarivanja vlastitih želja i ciljeva. Ako „euroskeptične“ stranke dobiju dovoljnu podršku i uspiju doći u vladu ili čak na vlast u vladi mogle bi ili preokrenuti ili zaustaviti neke od aspekata europske integracije (Archick, 2016: 5-6). Posljednji izazov koji je donio probleme Europskoj uniji, a po nekima je donio jednake štete kao i Drugi svjetski rat jest COVID-19 kriza. Novoizabrani čelnici europskih institucija pred sobom su dobili težak izazov, a to je donošenje mjera u vrijeme krize. Trebalo je preoblikovati način komunikacije između članova tih institucija, a to je u to vrijeme bila videokonferencija preko raznih platformi. Europska unija pred sobom je imala i izazov vratiti 600 000 tisuća svojih građana koji su bili „zarobljeni“ diljem svijeta koji je uspješno obavljen. Nadalje, Europska unija je zajedničkim pristupom podijelila potrebne materijale, a i svojim inicijativama olakšala uvođenje cjepiva i dostupnost istog svim državama članicama. Iako je sve uspješno riješila, Unija se još

jednom našla nespremna kao i ostatak svijeta, te je morala potpuno promijeniti svoj način i odnos rada kako bi riješila krizu.

Izazovi s kojima se Europska unija također suočava jesu ekonomske, političke i društvene razlike među državama članicama. Unutar Europske unije nalazi se raspon od visoko razvijenih zemalja, srednje razvijenih zemalja, te nisko razvijenih zemalja. U takvom rasponu teško je djelovati i donositi odluke s obzirom na interese, ali i sredstva s kojima te države mogu raspolagati. Problem dolazi i ako visoko razvijene države žele napredovati i time stvaraju pritisak na nisko razvijene države, ali i na Uniju da pruži financijsku potporu nisko razvijenim državama. Što se tiče političkih razlika na razini Unije imamo stranke i vlade koje idu od ljevice do desnice. Razlikuju se tako i po političkoj orijentaciji i programima i interesima, pa je pri donošenju odluka teško donijeti konsenzus. Neizbježno dolazi do podjela među državama članicama, što smo mogli vidjeti u prethodnim primjerima, te se tako konstruiraju „blokovi“. Unutar Unije postoji i razlika među društvima i kulturama. Unija se tako bori s raznim nejednakostima, migrantima, etničkim manjinama, demografskim promjenama koje sve utječu na odnose među državama članicama i u konačnici na donošenje odluka.

## IZAZOVI PROŠIRENJA NA NOVE ČLANICE

Na proširenje Europske unije ne utječu samo čimbenici u državama članica već i međunarodno okruženje. Stanje nakon Drugog svjetskog rata navelo je nekolicinu država na ujedinjenje za sprječavanje sukoba i nastaje Europska unija, a nakon Hladnog rata Europska unija doživljava otvaranje svojih granica i brzo proširenje. Uspostavom jedinstvenog tržišta, zajedničke valute i zone Schengena Europska unija postala je otvorenija prema globalnoj trgovini, izložena globalizaciji što je dovelo do otvaranja novih izazova za EU (Schimmelfennig, 2021: 311-315). Politika proširenja Europske unije smatra se kao temelj za mir, demokraciju, sigurnost, stabilnost na europskom kontinentu. Aktualna predsjednica Europske komisije Ursula von der Leyen zagovara proširenje na nove članice smatrajući da države na europskom kontinentu dijele istu kulturu, povijest, teritorij i izazove (europarl.europa.eu, 2023: 2). Trenutno deset država čeka svoje članstvo u Europskoj uniji, a izazove koji otežavaju sam proces i za države i za Europsku uniju vidjet ćemo u nastavku teksta.

Europska komisija u veljači 2020. godine usvaja novu metodologiju za pregovore o pristupanju EU. Novost koja se našla u novoj metodologiji jest davanje prednosti vlastitim zaslugama kao što su vladavina prava, funkcioniranje demokratskih institucija i temeljne slobode. To je negativno utjecalo na određene zemlje zapadnog Balkana koje su htjele pristupiti Uniji jer su smatrale da se njihovo pristupanje neće dogoditi. Do 2022. došlo je do novih prijedloga koji obuhvaćaju neki oblik nagrade točnije financijsku pomoć za njihov napredak, ali i osmišljavanje novih oblika sankcija. Ovi prijedlozi pozivaju na postupni pristup, a opravdanje ovog pristupa leži u želji da se neutralizira utjecaj Rusije i Kine na europskom području. Nakon ruske invazije na Ukrajinu 2022. godine postupni pristup doveden je u pitanje, no Europsko vijeće ga je zadržalo. Jedna od bitnijih stavki u novom pristupu jest pristup jedinstvenom europskom tržištu koji bi trebao uspostaviti ravnotežu u trgovinskim odnosima između zemalja pristupnica i Europske unije. Od deset zemalja obuhvaćenih procesom pristupanja, jedino Kosovo još nema status kandidata. Bosna i Hercegovina je status kandidatkinje dobila 2022, a Gruzija 2023. te obje još čekaju početak pregovora. Ukrajina i Moldavija zadnje su zemlje s kojima se otvoreni pregovori u lipnju 2024. Albanija, Crna Gora, Sjeverna Makedonija i Srbija su u procesu pregovora, dok su pregovori s Turskom još uvijek zamrznuti (europarl.europa.eu, 2023: 3-6).

Prvi izazov s kojim se Europska unija susreće jest proširenje na područje zapadnog Balkana. Kriza se smatra krivcem za preokrete u političkom svijetu, a područje zapadnog Balkana je područje koje je prošlo kroz niz kriza koje su za sobom ostavile političke napetosti i ekonomsku nestabilnost. Globalna financijska kriza ostavila je posljedice diljem svijeta, a pogotovo na području zapadnog Balkana. Europska unija je tada izdavala minimalne financijske pomoći, ulagala u ta područja, no smanjenjem gospodarskih ulaganja i financijske pomoći na tim područjima dolazi do porasta političkih napetosti. Na zemlje zapadnog Balkana globalna je financijska kriza imala razarajuće učinke na više razina i time usporila njihov razvoj. To je za sobom ostavilo razne posljedice kao što su: usmjerenost Kini, Turskoj i arapskim zemljama koje su spremne ulagati u njihove države, porast podrške autoritarnim i populističkim vođama, te gubitak nade za ulazak u EU i traženje radnih dozvola na području EU. Zapadni Balkan nije se uspio ni oporaviti od globalne financijske krize, a onda je došla COVID kriza. Ona je kao i globalna financijska kriza ostavila za sobom financijsku štetu, a uz to i gubitak radnih mjesta. Dodatni je izazov bio trend demokratskog nazadovanja u pojedinim zemljama regije, pa se sada osim s financijskim oporavkom i gospodarskom obnovom, pojavila i nužnost suočavanja s unutarnjim reformama usmjerenima

očuvanju demokracije kao jednog od glavnih stupova Europske unije (tepsa.eu). Područje zapadnog Balkana ovisno je o stranim ulaganjima i financiranjima što sputava njihovo dokazivanje i vlastiti učinak. Osim Europske unije, Kina se uplela u financiranje na nekim područjima čak i previše što je zabrinulo EU. Osim financijskih i demokratskih problema ono što priječi područje zapadnog Balkana u integraciji jest loša povezanost koja ih priječi u trgovini i suradnji s drugim zemljama. Zemlje zapadnog Balkana moraju same poraditi na financijskoj i demokratskoj obnovi, te dokazati da su kompetentni kandidati za članstvo u EU.

U nastojanju da se proširi Europska unija susret će se s pet izazova, a to su vrijeme, donošenje odluka, sigurnost, potpora građana i financije. U kontekstu vremena problem s kojim bi se Unija mogla susresti je primjer Ukrajine pošto je njen opstanak ugrožen. Europska unija vremenski je ograničena od strane Rusije kojoj je u interesu da prekine pregovore s Ukrajinom, a osim toga Ukrajina bi mogla prestati postojati dok Unija donese svoju odluku. Osim Ukrajine, problem je i sa Srbijom i Turskom jer se dovode u pitanje sigurnosni i geopolitički interesi. Tu je ipak ispunjavanje kriterija stavljeno po strani, Unija ostaje u dilemi treba li djelovati brzo, a riskantno ili efikasno, ali sporije. Što se tiče sigurnosti, Europska unija joj treba dati prioritet nad svime ostalim. Kod prihvata budućih članica Europska unija mora biti oprezna i sagledati jesu li članice NATO saveza, što može biti presudno s obzirom na sredstva i ulaganja SAD-a u oružane snage i sl. U pogledu financija ono što se uzima u obzir je BDP po stanovniku, indeks korupcije, gospodarska proizvodnja... Sadašnje zemlje kandidatkinje svaki od ovih elemenata imaju ispod prosjeka Europske unije, stoga Unija treba dobro promisliti trebaju li joj takve članice i može li financirati i ulagati u njihov razvoj. Prihvatanjem novih članica stanovništvo Europske unije bi se znatno povećalo, a samim time povećao bi se broj predstavnika država članica, te bi bilo teže donositi odluke zbog većine koja je potrebna. Kao posljednji element imamo potporu građana, u slučaju Ukrajine postoji velika potpora i solidarnost. U pitanje se dovodi hoće li građani prihvatiti financiranje novih članica, žrtvovati svoje države i dati potporu novim članicama ili će ipak misliti na sebe (gisreportsonline.com, 2023).

Sadašnje članice Europske unije izražavaju tri brige o budućem širenju, prvo je budućnost proračuna EU, zatim kohezija EU i bilateralni sporazumi između zemalja kandidatkinja i između njih i nekih država članica. Ono čega se države članice boje u proračunu jest da bi pristupanjem novih članica većina proračuna išla u korist novih članica. Najveće pitanje postavlja se oko

Ukrajine, ono što muči sadašnje članice je postotak proračuna koji bi Ukrajina mogla dobiti pristupanjem Uniji, a osim toga tu je i njena obnova u koju bi EU svakako uložila. U pogledu vladavine prava države članice smatraju da bi EU prije prihvata novih članica trebala poraditi na vladavini prava sadašnjih članica primjerice Mađarske. Ona osim što potkopava vladavinu prava stvara prijetnju u pogledu prijateljstva sa Srbijom koja je pristranija Rusiji nego Uniji. Uspon neliberalnog populizma postaje jedna od glavnih prijetnji širenju jer vodi ka potkopavanju temeljnih pravila Unije. Posljednja briga država članica jesu bilateralni sporazumi. Države članice često su koristile pravo veta u pitanjima teritorijalnih sporova, nacionalnih manjina i njihovih prava i tako potkopavale učinkovitost procesa pristupanja (ecfr.eu).

Napad Rusije na Ukrajinu izazov je i unutarnjih reformi i širenja na nove članice. Naime, taj napad je imao posljedice i za države članice koje su to osjetile za sada samo u ekonomskom pogledu. Europska unija je zasad pokazala ujedinjenost izbjegnuvši veliku ekonomsku krizu, a osim toga uspješno je riješila gubitak ruskog plina. No, Europska unija mora biti oprezna u pristupu s Rusijom i donošenju odluka koje bi se mogle odnositi na Rusiju ili imaju koristi od nje, želi li održati mir i sigurnost na svome kontinentu i nastaviti svoju integraciju. Najveći problem javlja se s Ukrajinom koja je za Rusiju velika točka interesa, a s druge strane Ukrajina želi pristupiti Uniji. U tom pogledu Unija treba posvetiti najviše opreza kakve odluke donosi i kakav pristup ima prema Ukrajini. Osim Rusije, Europskoj uniji i SAD predstavlja izazov u širenju, a i u unutarnjoj reformi. Od kraja Hladnog rata SAD su često težile partnerstvu s Europskom unijom u zajedničkim vanjskim i sigurnosnim problemima, a osim toga podupirale su razvoj obrambenog sustava Unije i jačanje NATO saveza, kao i razvoj trgovinskog i investicijskog odnosa. SAD je često i podupirao integraciju Europske unije, ali u jednom trenutku počele su brige da bi jača Europska unija mogla predstavljati prijetnju SAD-u i njegovoj moći i prestižu u svijetu. Ovakav stav nije se odrazio na odnos SAD-a i EU. S druge strane dio američkih političara i djelatnika raznih službi izrazio je brigu da bi krize koje se događaju u Europskoj uniji mogle naštetiti ne samo Uniji, već i SAD-u (ekonomske i strateške posljedice), a time bi se Unija pokazala kao nepouzdan i slab partner. Osim toga napetosti unutar same Europske unije i preokupacije vlastitim problemima zabrinuli su sami vrh SAD-a i njegove službenike. Razlog njihove brige je taj da su smatrali da neće obratiti pozornost na prioritete SAD-a kao što su ruska agresija na Ukrajinu, sukobi koji se odigravaju na području Iraka i Sirije, te prijetnja koja dolazi od strane Islamske države (teroristički napadi). Dolaskom Donalda Trumpa na vlast čelnici Europske unije izrazili su zabrinutost da bi se odnos

SAD-a i EU mogao promijeniti. Europska unija je smatrala da će se sigurnost, stabilnost i kohezija na kontinentu dovesti u pitanje ako SAD promijeni svoju politiku prema EU (Archick, 2016: 18-20). Odlaskom Trumpa s vlasti odnosi EU i SAD-a su se stabilizirali, no Europska unija i dalje treba biti oprezna pri donošenju odluka zbog njihovog bliskog odnosa sa SAD-om, a i zbog potpore i sredstava koju SAD daje Uniji.

Osim napada Rusije na Ukrajinu izazov koji obuhvaća i unutarnje reforme i proširenje na nove članice jest izazov glasanja jednoglasnošću. Naime, na razini Unije došlo je do podijeljenih mišljenja među državama članicama. Dok neke smatraju da je potrebno odstupanje od jednoglasnosti, druge smatraju da je to potrebno. Problem na koji države članice nailaze, a i sama Europska unija jest nedostatak učinkovitosti i pravodobnosti donošenja odluka. Jednoglasnost smanjuje sposobnost da se brzo reagira na krize i vanjskopolitičke izazove što za posljedicu ima nedostatnu učinkovitost i propuštanje prilika. Jednoglasnost također označava da svaka država članica ima pravo veta što vodi do odugovlačenja donošenja odluka i blokiranja donošenja odluka. Osim toga ima protuefekt, umjesto da stavlja sve države članice u jednak i ravnopravan položaj, zapravo neke budu „jače“ od drugih i time se narušava jedinstvo i kolektiv koje Unija predstavlja. Povezano s time jednoglasnost daje prednost jačanju moći država članica, a ne Unije kao nadnacionalnog tijela. Neki autori smatraju da jednoglasnost izlaže Uniju stranom utjecaju kroz pojedine države članice, no to nije dokazano. Takva slika Unije koja je izložena stranim utjecajima i politikama koje se isključivo tiču nacionalnih interesa smanjuje njen utjecaj u međunarodnim pregovorima, a i njenu geopolitičku moć. Nastavno na sve izazove i probleme koje jednoglasnost donosi, Europski parlament je izrazio potporu uvođenju kvalificirane većine. U kontekstu proširenja na nove članice, napadom Rusije na područje Ukrajine proširenje EU postalo je geopolitički prioritet, a time i reforma procesa donošenja odluka. Uvođenjem glasovanja kvalificiranom većinom smanjilo bi se „paraliziranje“ donošenja odluka na razini EU koju je jednoglasnost pružala. Osim toga glasovanje kvalificiranom većinom bi Uniju dovelo do bolje pripremljenosti na globalne akcije, krize i sl. Ovaj oblik donošenja odluka omogućio bi napredak u proširenju na nove članice, konkretnije na države Zapadnog Balkana kada bi one napredovale EU bi zadržala svoj kredibilitet koji ima, te bi „obuzdala“ države članice koje su pro reformski orijentirane (Europski parlament, 2023: 1-33).

## BUDUĆNOST EUROPSKE UNIJE

Izlaskom Ujedinjenog Kraljevstva iz Europske unije pojavila su se mnoga pitanja i brige. Njen izlazak doveo je u pitanje opstanak Unije i njen budući razvoj i integracija. Nakon provedenog referenduma u Ujedinjenom Kraljevstvu čelnici ostalih 27 država članica neslužbeno su se sastali kako bi razmotrili budućnost Unije. Utvrdili su kako je izlazak jedne države članice neovisan za njih druge, te da će ojačati suradnju i pronaći zajednička rješenja za sve izazove koji su pred njima kao što su migracije, terorizam, sigurnosni i obrambeni mehanizmi i sl. Scenariji koji su predviđeni su bili *muddling through* koji predviđa da će Europska unija nastaviti djelovati kao i do sada, bez ikakvih značajnih promjena u donošenju odluka, te bi se usmjerio na zajedničko rješavanje kriza. Sljedeći scenarij je „scenarij dvije brzine“ u kojem bi postojale snažne, napredne zemlje koje bi bile „centralne“ zemlje i „periferne“ zemlje koje se sporije razvijaju i odabiru politike u kojima mogu sudjelovati. Posljednja dva scenarija su potpuno suprotni jedno drugom; s jedne strane imamo „labaviji“ pristup koji podrazumijeva da bi buduća integracija bila stavljena na čekanje, a na nekim područjima i poništena. Povećala bi se uloga nacionalnih vlada koje bi preuzele suverenitet nad nekim pitanjima. S druge strane je „čvršći“ pristup koji podrazumijeva rješavanje svih izazova koji za posljedicu imaju integriraniju i složniju zajednicu koja ne teži budućem širenju. Mišljenja su podijeljena oko budućih scenarija, a smatra se da su neki od ovih scenarija kao „dvije brzine“ već prisutni (Archick, 2016: 17-18). Europska komisija 2017. godine izradila je program za budućnost Europe do 2025. godine. Budućnost se sastoji od pet scenarija, a svaki scenarij podrazumijeva da svih 27 država članica ide dalje zajedno kao Unija. Prvi scenarij „ne odustajemo“ stavlja naglasak na nadogradnju i provedbu planova reformi koje su aktualne. Jača se tržište i ulaganje u „modernije“ elemente, a fokus je na rastu, ulaganju i povećanju zaposlenosti. Drugi scenarij „samo zajedničko tržište“ koje postaje glavni razlog zašto postoji Europska unija, a za razvoj i funkcioniranje je ključna komunikacija i dogovaranja oko standarda i politika među državama članicama. Treći scenarij „oni koji žele više, čine više“ koji označava želju pojedinih država, koalicija država da čine više, da napreduju i surađuju bliže. Četvrti scenarij „činiti manje, ali učinkovitije“ EU se usmjeruje pozornost i resurse na određena područja i probleme, te se time smanjuje vrijeme donošenja odluka, a i učinkovitost rješavanja problema. Posljednji, peti scenarij „zajedno činimo mnogo više“ usmjeren je na suradnju država članica u svim područjima jer države članice nisu spremne rješavati sve probleme samostalno. Ovi scenariji trebali su pridonijeti odluci kako bi se Europa trebala razvijati i u raspravi o tim scenarijima trebali su sudjelovati svi građani,



institucije Unije i država članica (Europska komisija, 2017). Sveobuhvatna rasprava o mogućim budućim pravcima i prioritetima razvoja EU održala se u okviru dvogodišnjeg projekta Konferencije o budućnosti EU (Europska komisija, 2022).

## ZAKLJUČAK

Ovaj je rad nastojao istražiti kako procesi unutarnjih reformi unutar Europske unije utječu na njenu sposobnost da integrira nove članice, te koji su ključni izazovi povezani s tim procesom. U svojoj dugoj povijesti Europska unija prošla je razne transformacije od „Europske zajednice za ugljen i čelik“ pa sve do današnje organizacije koju čini 27 država članica koje su ujedinjene sa svim svojim različitostima. Uz same transformacije, Unija je prošla i kroz brojne unutarnje i vanjske izazove koji su zahtijevali razne prilagodbe, ali cilj je ostao isti, a to je održavanje mira, sigurnosti, stabilnosti i prosperitetu unutar Europske unije. Unutarnje reforme su jedan od najvećih izazova s kojima se EU suočava. Neočekivane krize i problemi iziskuju stalno prilagođavanje i inovacije za institucionalne reforme, prilagodbe ekonomskih politika i upravljanje velikim brojem država članica. Grčka dužnička kriza, „Brexit“, migracijska i izbjeglička kriza, kao i porast populističkih i „euroskeptičnih“ stranaka i pokreta dodatno su naglasile potrebu za efektivnim unutarnjim reformama i jačanjem solidarnosti među državama članicama. Budućnost i sve veća modernizacija donijeti će još izazova koji će otežavati djelovanje Europske unije, a i usuglašavanje država članica. Sve veći broj sukoba diljem svijeta utjecat će na Uniju bilo s prihvatom izbjeglica, bilo s financijama ili čak i vojnom pomoći i Unija će morati djelovati s oprezom da održi mir na svom kontinentu, a i ostane u dobrim odnosima s drugim državama i silama. Trenutne zemlje kandidatkinje donose sa sobom više izazova nego što je to bio slučaj ranijih širenja. Zbog svih prošlih problema, a i trenutnih tenzija i problema koje donose zemlje kandidatkinje proces pristupanja traje duže i kompliciraniji je jer su se kriteriji za pristupanje postrožili. Međunarodno okruženje i uspon Rusije kao vojne sile, a Kine kao ekonomske sile utječu na buduće proširenje, a i političko djelovanje što nije bio slučaj kod prošlih širenja. No, unatoč svim izazovima buduće proširenje je prilika za Europsku uniju da ona ojača. Budućnost Europske unije ovisit će o njenim sposobnostima prilagodbe svojim, a i globalnim problemima i izazovima. Scenariji za budućnost variraju od zadržavanja „statusa quo“ do široke integracije i jačanja odnosa među državama članicama. Europska unija mora sama uspostaviti ravnotežu između širenja na nove članice i reformi unutar Unije kako bi opstala i djelovala. Također mora prilagoditi prioritete situacijama u

kojima se nalazi. Možemo zaključiti da su izazovi unutarnjih reformi svakako utjecali na djelovanje Europske unije i utjecati će pri pristupanju novih članica. Svakako cilj Unije će i za budućnost ostati isti, a to je osiguranje mira, sigurnosti i prosperiteta za građane država članica, a trenutna vizija Unije je zajedničko djelovanje za interes i dobrobit svih država članica. Budućnost će pokazati hoće li Unija doživjeti proširenje i ojačati ili će pak oslabiti i raspasti se.

## LITERATURA

Archick, K. (2016). *The European Union: Current Challenges and Future Prospects*. Congressional Research Service.

Archick, K., & Morelli, V. L. (2014). *European Union Enlargement*. Congressional Research Service.

Bernelić, I. (2016). Uzroci, tijek i posljedice krize u Grčkoj.

Bindi, F. (2022). The Foreign Policy of the European Union: 12-53.

Bježančević, S. (2019). Migrantska kriza u Europskoj uniji – izazovi, europska sigurnost i zaštita temeljnih pravila. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 40(3), 1231-1252.

Deemen, A., Hosli, M., & Widgren, M. (2002). Institutional Challenges in the European Union.

European Council on Foreign Relations (2023). *Catch-27: The contradictory thinking about enlargement in the EU*. ecfre.eu.

Europska komisija. (2017). *Bijela knjiga o budućnosti Europe*.

Europska komisija. (2020). Unapređenje pristupnog procesa – Vjerodostojna perspektiva EU-a za zapadni Balkan, COM/2020/57 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A52020DC0057>

Europska komisija. (2022). Konferencija o budućnosti Europe, COM(2022) 404 final.

European Parliament. (2023). *Enlargement policy: Reforms and challenges ahead*.

European Parliamentary Research Service. (2023). *Qualified majority voting in common foreign and security policy*. European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740243/EPRS\\_STU\(2023\)740243\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740243/EPRS_STU(2023)740243_EN.pdf)

Europska unija. european-union.europa.eu.

Europsko vijeće, Vijeće europske unije. Odgovor EU-a na terorizam. consilium.europa.eu.

Gisreportsonline.com. (2023). Is more less? The challenges facing EU enlargement.

Grubiša, D. (2011). Politološke dvojbe o Europskoj uniji: Potraga za određenjem. *Politička misao: časopis za politologiju*, 48(2), 61-90. <https://hrcak.srce.hr/file/107254>

Magnette, P. (2013). Politički sustav Europske unije: 25-42.

Schimmelfennig, F. (2021). Rebordering Europe: external boundaries and integration in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 28(3), 311–330.

Social Europe. How the war in Ukraine has transformed the EU. socialeurope.eu.

Trans-European Policy Studies Association. (2022). Challenges of Enlargement in the Western Balkans. tepsa.eu.

Vaia.com. Impact of Brexit on the EU Economy.