

Sigurnosni izazovi Republike Hrvatske nakon ulaska u Schengenski prostor

Kaselj, Ivan

Master's thesis / Diplomski rad

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Libertas International University / Libertas međunarodno sveučilište**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:223:503573>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-12**



Repository / Repozitorij:

[Digital repository of the Libertas International University](#)



**LIBERTAS MEĐUNARODNO SVEUČILIŠTE
ZAGREB**

IVAN KASELJ

DIPLOMSKI RAD

**SIGURNOSNI IZAZOVI REPUBLIKE HRVATSKE NAKON ULASKA U
SCHENGENSKI PROSTOR**

Zagreb, lipanj 2023.

**LIBERTAS MEĐUNARODNO SVEUČILIŠTE
ZAGREB**

**DIPLOMSKI SVEUČILIŠNI STUDIJ:
MEĐUNARODNI ODNOSI I DIPLOMACIJA**

**SIGURNOSNI IZAZOVI REPUBLIKE HRVATSKE NAKON ULASKA U
SCHENGENSKI PROSTOR**

**SECURITY CHALLENGES OF THE REPUBLIC OF CROATIA AFTER
ACCESSION TO THE SCHENGEN AREA**

KANDIDAT: Ivan Kaselj, univ. bacc. rel. int.

MENTOR: doc. dr. sc. Jadranka Polović

Zagreb, lipanj 2023.

SADRŽAJ

1. UVOD	1
1.1. Predmet i cilj rada.....	2
1.2. Istraživačka pitanja.....	2
1.3. Hipoteze rada.....	2
1.4. Metodologija istraživanja	3
2. SCHENGENSKI PROSTOR I IDEJA „EUROPE BEZ GRANICA“	4
2.1. Schengenski prostor: povijesni aspekt.....	5
2.2. Temeljne odrednice Schengenskog prostora	7
2.2.1. Prostor bez unutarnjih graničnih kontrola	8
2.2.2. Schengenski informacijski sustav.....	11
2.2.3. Zajednički sustav azila	15
2.2.4. Vizni informacijski sustav	17
3. GEOPOLITIČKI, SIGURNOSNI I GOSPODARSKI ASPEKTI PRISTUPANJA REPUBLIKE HRVATSKE SCHENGENSKOM PROSTORU	20
3.1. Faze pristupa: izazovi prilagodbe Schengenskom prostoru	20
3.2. Učinci na gospodarstvo: turizam u fokusu	25
4. SCHENGENSKI PROSTOR: OTVORENA PITANJA O OTVORENOM PODRUČJU SLOBODNOG KRETANJA.....	30
4.1. Sigurnosni izazovi Schengena: migracijska kriza, terorizam, pandemija	30
4.2. Republika Hrvatska i sigurnosni izazovi nakon ulaska u Schengenski prostor.....	37
4.2.1. Upravljanje vanjskim granicama: Republika Hrvatska kao „frontier“ prema Europskoj uniji	37
4.2.2. Republika Hrvatska i sigurnosni izazovi	39
4.2.2.1. Masovne nezakonite migracije i zaštita ljudskih prava migranata	39
4.2.2.2. Organizirani kriminal: izazovi trgovine ljudima	45
4.2.2.3. Regionalna nestabilnost i terorističke prijetnje	47
5. ZAKLJUČAK	52
LITERATURA.....	54
POPIS SLIKA I GRAFIKONA	60
ŽIVOTOPIS.....	61

SAŽETAK

U ovom radu autor je prikazao sigurnosne izazove s kojima se Republika Hrvatska mora suočavati nakon ulaska u Schengenski prostor. U prvom dijelu rada, vezanom za Schengenski prostor i ideju „Europe bez granica“, autor je iznio povijesni pregled razvoja Schengenskog prostora te opisao temeljne odrednice Schengenskog prostora: obilježja Schengenskog prostora kao prostora bez unutarnjih graničnih kontrola te tri sustava važna za održavanje sigurnosti: Schengenskog informacijskog sustava, Zajedničkog sustava azila i Vznog informacijskog sustava. U drugom dijelu rada naglasak je stavljen na geopolitičke, sigurnosne i gospodarske aspekte pristupanja Hrvatske Schengenskom prostoru, pri čemu su najprije opisane faze pristupa i izazove prilagodbe Hrvatske Schengenskom prostoru, a potom su istaknuti učinci pristupanja Hrvatske Schengenskom prostoru na gospodarstvo, a osobito na turizam. U zadnjem dijelu rada autor je ukazao na neka otvorena pitanja o Schengenskom prostoru kao otvorenom području slobodnog kretanja, kao što su sigurnosni izazovi (migracijska kriza, terorizam i pandemija), a potom je naglasak stavio na novu ulogu Hrvatske kao „frontiera“ prema Europskoj uniji te sigurnosne izazove s kojima se mora nositi (nezakonite migracije, trgovina ljudima, terorističke prijetnje).

Ključne riječi: Schengen, Europska unija, turizam, sigurnost, nezakonite migracije, trgovanje ljudima, terorizam

SUMMARY

In this thesis, the author presented the security challenges that the Republic of Croatia needs to face after entering the Schengen area. The first part of the thesis, related to the Schengen area and the idea of „Europe without borders“, presents a historical background of the Schengen area's development and describes the base lines of the Schengen area: characteristics of it as an area without internal border controls and three systems that are important for maintaining security: Schengen Information System, Common Asylum System and Visa Information System. In the second part of the thesis, the author emphasizes the geopolitical, security and economic aspects of Croatia joining the Schengen area, whereby the stages of access and the challenges during the process of joining the Schengen area are first described, and then the effects of Croatia's accession to the Schengen area on Croatian economy, especially on tourism. In the third part of the thesis, the author pointed out some open questions about the Schengen area as an open area of free movement, such as security challenges (migration crisis, terrorism

and the pandemic), after which he emphasized the new role of Croatia as a frontier towards the European Union, as well as the security challenges Croatia has to deal with (unauthorized migration, human trafficking, terrorist threats).

Key words: Schengen, European Union, tourism, security, unauthorized migrations, human trafficking, terrorism

1. UVOD

Republika Hrvatska 1. siječnja 2023. postala je punopravna članica Schengenskog prostora, što znači da su njene granice postale otvorene za slobodno kretanje robe, ljudi, usluga i kapitala, bez graničnih i carinskih kontrola na unutarnjim granicama država članica.

Ovaj diplomski rad bavi se temom Schengenskog prostora, područja bez granica između zemalja potpisnica, s naglaskom na njegov povijesni razvoj i temeljne odrednice. Pristupanje Schengenu veliki je vanjskopolitički uspjeh Republike Hrvatske koji povećava konkurentnost hrvatskog gospodarstva, osobito turizma. Ipak, bio je to dugotrajan proces tijekom kojeg je Hrvatska morala ispuniti zaista brojne tehničke kriterije – izgraditi i opremiti granične prijelaze i ostalu infrastrukturu u skladu s europskim standardima, nabaviti tehničku opremu za nadzor granice, ući u Schengenski informacijski sustav, uspostaviti sustav viza i dr. Hrvatska je uvela dva sustava granične kontrole EES (ulaz-izlaz / entry-exit) i ETIAS (Europski sustav za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja) koji se na razini Europske unije provode iz sigurnosnih razloga.

Naime, pored brojnih prednosti, Hrvatska se suočava i s nizom sigurnosnih izazova u zaštiti vanjske granice EU-a. Migrantska kriza, aktivnosti organiziranog kriminala ili potencijalne terorističke prijetnje veliki su izazovi za funkcioniranje Schengenskog prostora, a osim toga, možda najveći problem je sam Schengen kao funkcionalno-sigurnosni problem zbog njegove disfunkcionalnosti. Ipak, Schengen podrazumijeva zajedničku borbu protiv kriminala kroz policijsku i pravosudnu suradnju država članica.

U uvodnom poglavlju definira se predmet i cilj rada, postavljaju istraživačka pitanja i temeljne hipoteze kao i metodologija. U drugom poglavlju u kojem se analizira povijesni aspekt stvaranja Schengenskog prostora naglašava se ideja Europe bez granica i sloboda kretanja ljudi, dobara, usluga i kapitala. Uz to, razmatraju se temeljne odrednice Schengenskog prostora, kao što su prostor bez unutarnjih graničnih kontrola, Schengenski informacijski sustav, zajednički sustav azila i vizni informacijski sustav. Poglavlje o RH i Schengenskom prostoru istražuje strateški nacionalni interes za Republiku Hrvatsku, s obzirom na pozitivne učinke na turizam i ekonomiju zemlje. Analiziraju se faze pristupa i izazovi prilagodbe Schengenskom prostoru. U poglavlju o sigurnosnim izazovima vezanima za Schengenski prostor analizira se uloga Republike Hrvatske u upravljanju vanjskim granicama EU, te sigurnosni izazovi koji se pojavljuju nakon ulaska u Schengenski prostor. Razmatraju se izazovi migracija, djelovanje organiziranog kriminala, regionalna nestabilnosti i potencijal terorističkih prijetnji. Zaključno,

ovaj diplomski rad istražuje ključne teme Schengenskog prostora, istražujući pozitivne i negativne učinke na mobilnost, trgovinu i turizam, kao i sigurnost zemalja potpisnica. Također, analizira ulogu Republike Hrvatske u Schengenskom prostoru, istražujući njezinu ulogu prema EU i razmatrajući kako RH može efikasno upravljati sigurnosnim izazovima koji se pojavljuju u kontekstu otvorenog područja slobodnog kretanja.

1.1. Predmet i cilj rada

Predmet ovog diplomskog rada je analiza Schengenskog prostora i njegova značaja za sigurnost RH. Cilj rada je istražiti proces pristupanja RH Schengenskom prostoru te utvrditi kako RH upravlja sigurnosnim izazovima koji se pojavljuju u kontekstu otvorenog područja slobodnog kretanja.

1.2. Istraživačka pitanja

Na koji je način ideja „Europe bez granica“ formalizirana unutar Schengenskog prostora?

Koje su temeljne odrednice Schengenskog prostora?

Koje su prednosti pristupanja Hrvatske Schengenskom prostoru?

Što podrazumijeva sigurnost u kontekstu Schengenskog prostora?

Kako Schengen odgovara na sigurnosne izazove kao što su migracijska kriza, terorizam i pandemija?

Je li Schengenski prostor funkcionalan u kriznim situacijama?

Koji se sigurnosni izazovi nameću pred Republiku Hrvatsku u zaštiti vanjske granice EU-a?

Ima li Republika Hrvatska potrebna sredstva i kapacitete za suočavanje sa sigurnosnim izazovima Schengenskog prostora?

1.3. Hipoteze rada

1. Schengenski prostor, kao zajedničko područje bez granica između zemalja potpisnica, ima pozitivan učinak na mobilnost, trgovinu i turizam u Europi.
2. Republika Hrvatska suočila se s brojnim izazovima tijekom faza pristupanja Schengenskom

prostoru, uključujući prilagodbu zakonodavstva, tehničkih i administrativnih kapaciteta.

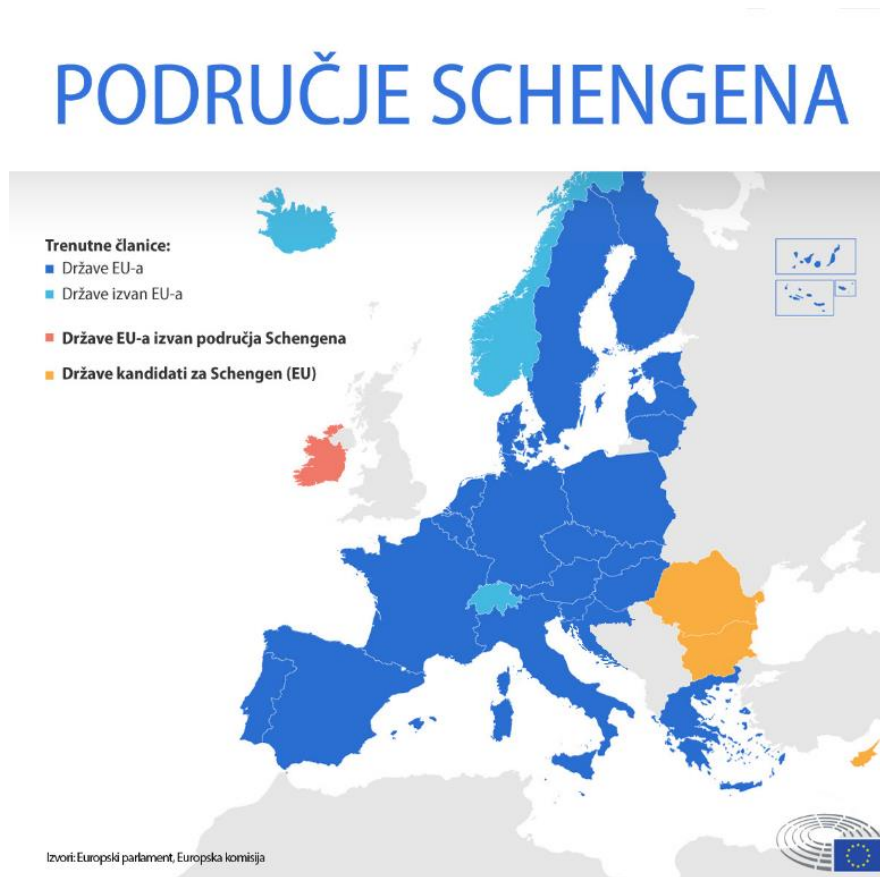
3. Otvorena pitanja vezana uz Schengenski prostor uključuju izazove u području sigurnosti i kontrole vanjske granice EU, koje RH može uspješno prevladati kroz suradnju sa zemljama članicama.

1.4. Metodologija istraživanja

U ovom radu korišteni su primarni i sekundarni izvori, na temelju kojih su metodom deskripcije prikupljene, opisane i prezentirane činjenice, podatci i informacije vezane za temu diplomskog rada. Navedenom metodom cilj je prikupljanje relevantnih podataka i informacija iz različitih izvora, uključujući knjige, časopise, internetsku literaturu, izvještaje i druge relevantne izvore novijeg datuma. Analizom i sintetiziranjem prikupljenih podataka te komparativnim analizama primarnih i sekundarnih izvora stvara se jasna slika o temi istraživanja i pruža mogućnost za kritičku analizu kako bi se osigurala cjelovita slika teme istraživanja.

2. SCHENGENSKI PROSTOR I IDEJA „EUROPE BEZ GRANICA“

Schengenski prostor, koji se temelji na ideji Europe bez granica i slobodi kretanja ljudi, dobara, usluga i kapitala, tijekom nekoliko se prošlih desetljeća transformirao od sporazuma između pet država do velike zajednice koju danas čini 27 zemalja, od čega su 23 zemlje članice Europske unije, dok četiri zemlje članice Schengenskog prostora nisu članice Europske unije (Island, Norveška, Švicarska i Lihtenštajn). Samo četiri države članice Europske unije nisu članice Schengenskog prostora – Irska, Bugarska, Cipar i Rumunjska, od kojih su posljednje tri kandidatkinje za Schengen.¹ Schengenski prostor danas se proteže na više od 4 milijuna kvadratnih kilometara, a populacija mu iznosi gotovo 420 milijuna ljudi.² Konkretn prikaz Schengenskog prostora vidljiv je na sljedećoj slici:



Slika 1. Schengenski prostor.³

¹ Europski parlament, Schengen: vodič kroz Europu bez granica, <https://www.europarl.europa.eu/news/hr/headlines/security/20190612STO54307/schengen-vodic-kroz-europu-bez-granica>, pristupljeno 25. 3. 2023.

² European Council, The Schengen area explained, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/schengen-area/>, pristupljeno 3. 6. 2023.

³ Ibid.

Schengenski prostor danas se zasniva na ideji o tome da granice trebaju služiti kao zidovi, ali i kao vrata, pri čemu je nužno pronalaženje ravnoteže između sigurnosti i slobode, odnosno između slobodnog protoka ljudi, usluga i roba te kontrole nezakonitih tokova⁴. Zbog toga je od samih početaka stvaranja koncepta Schengenskog prostora pa do njegovog potpunog funkcioniranja prošao niz godina jer je bilo potrebno razviti brojne instrumente i sustave te prilagoditi zakonodavstvo i tehnologiju kako bi se osigurala ta ravnoteža koja je ključna za kvalitetno funkcioniranje Schengenskog prostora.

2.1. Schengenski prostor: povijesni aspekt

Schengenski prostor, kao što je spomenuto u prethodnom dijelu, tijekom nekoliko se posljednjih desetljeća neprestano razvija te danas uključuje već velik broj članica koje zajedno čine „Europu bez granica“. O konceptu prostora u kojemu je kretanje unutar država članica slobodno počelo se raspravljati u osamdesetim godinama 20. stoljeća, kada je bilo stanovitih neslaganja vezano za tu temu. Dok su neke države smatrale da bi se slobodno kretanje trebalo primjenjivati samo na državljane Europske zajednice, druge su zagovarale slobodu kretanja za sve. Do neslaganja je došlo zbog prvotne ideje o tom konceptu, koja se odnosila samo na radnu populaciju Europske zajednice kako bi mogla slobodno putovati i nastaniti se u bilo kojoj od država Zajednice.⁵ Početci konkretnog stvaranja koncepta slobodnog kretanja mogu se naći u 1984. godini, kada su, potaknute nezadovoljstvom cestovnih prijevoznika zbog dugog čekanja na graničnim prijelazima, Francuska i Njemačka u Saarbrückenu potpisale sporazum vezan za postupno ukidanje kontrole osoba na njihovim granicama i za pojednostavljenje pograničnih kontrola roba za državljane Europske zajednice⁶.

Počeci konkretnog stvaranja Schengenskog prostora vezani su za 1985. godinu, kada su u pograničnom mjestu Schengenu u Luksemburgu u svrhu ukidanja graničnih kontrola SR Njemačka, Francuska i zemlje Gospodarske unije Beneluks – Belgija, Luksemburg i Nizozemska potpisale tzv. „Schengenski sporazum“, odnosno „Prvi schengenski sporazum“, pod nazivom „Sporazum između vlada država Ekonomske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama“

⁴ Britvec, A. (2018), Ekonomsko-politički aspekti pristupanja schengenskom prostoru, Zbornik sveučilišta Libertas 3/3, str. 242.

⁵ Pejaković-Đipić, S. (2018), Schengenski informacijski sustav – „čuvar“ Schengenskog područja, Zagrebačka pravna revija 7/2, str. 129.

⁶ Ivanda, S. (2001), Schengenski sporazumi i unutarnja sigurnost, Zagreb: Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Policijska akademija, str. 43.

(engl. Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders; dalje u tekstu: Sporazum). Sporazum je potpisan na brodu na rijeci Moselle, na mjestu na kojemu se spajaju državna područja spomenutih pet zemalja potpisnica⁷. U Sporazumu su iznesene kratkoročne i dugoročne mjere koje bi dovele do konačnog cilja, a to je uklanjanje prepreka slobodnom kretanju na zajedničkim granicama zemalja potpisnica kako bi se ojačala solidarnost među njihovim narodima. Kratkoročne mjere imale su za cilj pojednostaviti radnje na zajedničkim granicama zemalja potpisnica, kao što je pojednostavljenje carinske i policijske kontrole osoba i osobnih vozila, dok je cilj dugoročnih mjera bilo potpuno ukidanje kontrole na zajedničkim granicama zemalja potpisnica i prenošenje kontrole na njihove vanjske granice, pri čemu su se prvotno trebali uskladiti zakoni i ostali propisi vezani za zabrane i ograničenja u svrhu očuvanja unutarne sigurnosti kod zemalja potpisnica⁸.

Nakon potpisivanja Sporazuma proteklo je još pet godina pregovora, a potom su 1990. godine države potpisnice, ponovno u Schengenu, potpisale Konvenciju o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. između vlada država Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama⁹ (dalje u tekstu: Konvencija), odnosno takozvani „Drugi schengenski sporazum“ ili „Provedbeni schengenski sporazum“ (engl. The Schengen acquis – Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders). U Konvenciji je donesen niz uredbi koje se tiču ukidanja kontrola na unutarnjim granicama i kretanja osoba, policije i sigurnosti, Schengenskog informacijskog sustava, prijevoza i kretanja robe i zaštite osobnih podataka.¹⁰ Premda je Konvencija trebala postati operativna 1. siječnja 1993. godine, u stvarnosti se počela primjenjivati 26. ožujka 1995. godine zbog brojnih razloga, poput tehničkih problema i političke nesigurnosti¹¹, ali i zbog izazova poput stvaranja financijske i tehničke podrške za novi informacijski sustav, ulaganja u infrastrukturu i opremu, educiranja policijskih

⁷ Pejaković-Đipić, S., op.cit., str. 130.

⁸ Službeni list Europskih zajednica (2000), Sporazum između vlada država Ekonomske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama.

⁹ Dragović, F. (2018), Sigurnost europskih granica i migracije, Zagreb: Naklada Jesenski i Turk, str. 50–51.

¹⁰ Službeni list Europskih zajednica (2000), Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. između vlada država Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama.

¹¹ Ivanda, S., op.cit., str. 44–49.

službenika, stvaranja uvjeta za prebacivanje kadra granične policije na vanjske granice, ujednačavanja zaštite osobnih podataka te činjenice da je za ukidanje graničnih kontrola između potpisnica trebalo ratificirati Konvenciju te obaviti brojne pravne, administrativne i institucionalne pripreme¹².

Sljedeći izrazito važan događaj u povijesti Schengena bilo je ugrađivanje schengenske pravne stečevine u pravni okvir Europske unije protokolima koji su priloženi Ugovoru iz Amsterdama, takozvanim Schengenskim protokolom. Ugovor iz Amsterdama o izmjeni Ugovora o Europskoj uniji, Ugovora o osnivanju Europskih zajednica i određenih s njima povezanih akata potpisan je 1997. godine, a na snagu je stupio 1999. godine te je izmijenio Ugovor o Europskoj uniji iz Maastrichta iz 1992. godine¹³. Ugradnjom schengenske pravne stečevine u pravni okvir Europske unije došlo je i do nekih njegovih izmjena. Schengenska rješenja vezana za vize, imigraciju i azil ušla su u prvi stup, i ta su pitanja, vezana za slobodu kretanja, usklađena s europskom pravnom stečevinom, i na taj je način osobito ojačana zakonska i demokratska kontrola koju europske institucije provode¹⁴. Od tada se Schengenski prostor redovito razvija, kako priključivanjem novih država članica, tako i uvođenjem različitih novih instrumenata i sustava koji bi trebali, prije svega, doprinijeti očuvanju sigurnosti na području slobode kretanja ljudi, dobara, usluga i kapitala, na čemu se i zasniva bit samog Schengenskog prostora.

2.2. Temeljne odrednice Schengenskog prostora

Schengenski prostor, zasnovan na sporazumima koji se mogu označiti kao prvi multilateralni policijski sporazum u Europi i kao „međunarodni instrument za harmonizaciju nacionalnih sigurnosnih politika te instrument za olakšavanje putničkog prometa unutar zemalja članica Europske unije“¹⁵, obilježen je brojnim specifičnim sigurnosnim izazovima s kojima se susreće baš zbog činjenice da su u njemu ukinute unutarnje granične kontrole između zemalja članica. Ukidanje unutarnjih graničnih kontrola uvelike je utjecalo, među ostalim, na migracijske trendove u Europi. Osim što se bitno povećao broj migracija ljudi iz manje razvijenih u razvijene zemlje, ali i među razvijenim zemljama Europske unije, povećao se i broj nezakonitih prelazaka granica, i to unutar same Europske unije, kao i u vidu nezakonitih ulazaka

¹² Dragović, F., op.cit., str. 58–59.

¹³ Pejaković-Đipić, S., op.cit., str. 131.

¹⁴ Dragović, F., op.cit., str. 111.

¹⁵ Ivanda, S., op.cit., str. 43.

državljana trećih zemalja na teritorij Europske unije¹⁶. Iz tog razloga razvijeni su sustavi koji omogućuju bolje praćenje takvih izazova i pravodobno odgovaranje na njih kako bi se spriječili mogući problemi, pri čemu treba istaknuti Schengenski informacijski sustav, Zajednički sustav azila te Vizni informacijski sustav.

2.2.1. Prostor bez unutarnjih graničnih kontrola

Schengenski prostor kao jedan od temelja Europske unije i simbola europske integracije, jedno je od najopipljivijih prava koje imaju građani Europe jer im na direktan način pokazuje što Europa bez granica znači u punom smislu riječi¹⁷. Ipak, baš zbog toga što Schengenski prostor karakterizira nepostojanje unutarnje granične kontrole, to znači da se osobita pozornost mora obratiti na nadzor vanjskih granica. Shodno tome, Europska unija donijela je niz uredbi (kasnije i revidiranih) vezanih za nadzor vanjskih granica, među kojima treba istaknuti sljedeće:

- Uredbu (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama)
- Uredbu (EU) br. 1052/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o uspostavi Europskog sustava nadzora granica (EUROSUR)
- Uredbu Vijeća (EZ) br. 2007/2004 od 26. listopada 2004. o osnivanju Europske agencije za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije Frontex
- Uredbu (EZ) br. 810/2009 Europskoga parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. kojom se uspostavlja Zakonik Zajednice o vizama (Zakonik o vizama)
- Uredbu (EZ) br. 767/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. srpnja 2008. o Viznom informacijskom sustavu (VIS) i razmjeni podataka između država članica o kratkotrajnim vizama (Uredba o VIS-u)
- Uredbu (EZ) br. 1931/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o utvrđivanju pravila o pograničnom prometu na vanjskim kopnenim granicama država članica te o izmjeni odredaba Schengenske konvencije¹⁸.

¹⁶ Grobenski, S., Jakopović, E. (2018), Nadzor državne granice, Paragraf: časopis za pravna i društvena pitanja Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku 2/1, str. 273.

¹⁷ Dragović, F., op.cit., str. 53.

¹⁸ Grobenski, S., Jakopović, E., op.cit., str. 268.

Kao pomoć nadležnim tijelima država članica pri obavljanju nadzora vanjskih granica Schengenskog prostora, Europska komisija je 2019. godine objavila i opsežan Praktični priručnik za službenike graničnog nadzora, s ciljem utvrđivanja smjernica, najbolje prakse i preporuka vezanih za obavljanje dužnosti službenika graničnog nadzora u državama članicama Schengenskog prostora¹⁹.

Premda je upravo činjenica da u Schengenskom prostoru ne postoje unutarnje granične kontrole temelj postojanja tog prostora, u određenim se situacijama unutarnje granične kontrole ipak mogu ponovno uspostaviti. Člankom 29. Zakonika o schengenskim granicama propisano je da se omogućuje ponovno uvođenje nadzora na određenim unutarnjim granicama samo u iznimnim okolnostima koje bi mogle ugroziti funkcioniranje Schengenskog prostora, dakle tek kao krajnja mjera, te u nekim predvidivim slučajevima. Privremeno uvođenje nadzora u iznimnim okolnostima mora odobriti Europsko vijeće i moraju biti ispunjena tri uvjeta: da se nadzor na unutarnjim granicama može ponovno uvesti na maksimalno šest mjeseci, da se nadzor može produljiti samo tri puta te da nadzor može trajati najviše dvije godine. Što se tiče privremenog uvođenja nadzora nad unutarnjim granicama, u slučajevima poput, primjerice, pandemije bolesti COVID-19, on se, shodno člancima 25. i 26. Zakonika o schengenskim granicama, može uvesti u trajanju od maksimalno 30 dana odnosno u predviđenom trajanju prijetnje te može trajati maksimalno šest mjeseci, te za takvo uvođenje nadzora nije potrebno odobrenje Europskog vijeća²⁰.

Od uspostavljanja Schengenskog prostora u više je navrata došlo do ponovnog uspostavljanja unutarnjih kontrola na pojedinim granicama, a kao razlozi toga mogu se, među ostalima, istaknuti migracijska kriza, terorizam i pandemija. O svakom od ta tri sigurnosna problema s kojima se susreće Schengenski prostor bit će više riječi u četvrtom poglavlju ovog rada, a zasad će se tek istaknuti neki od primjera dosadašnjeg ponovnog uspostavljanja granične kontrole, što često dovodi do novih nestabilnosti u Schengenskom području. Jedan od takvih primjera dogodio se 2011. godine, nakon što je Francuska na granici s Italijom ponovno uvela granične kontrole u svrhu sprečavanja kretanja sjevernoafričkih migranata iz Tunisa zbog rata na području južnog Mediterana. Migranti su imali privremene boravišne vize koje im je izdala Italija, zbog kojih su se slobodno mogli kretati Schengenskim prostorom, a koje su izdane protivno odredbama Zakonika o schengenskim granicama, što je dovelo do neodobravanja od

¹⁹ Europska komisija (2019), Praktični priručnik za službenike graničnog nadzora, str. 3.

²⁰ Europsko vijeće, Jačanje vanjskih granica EU-a, <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/strengthening-external-borders/>, pristupljeno 5. 5. 2023.

strane ostatka Europske unije i zemalja članica Schengenskog prostora, unatoč činjenici da je Italija nastojala pokazati solidarnost prema migrantima²¹. Taj je slučaj ukazao na manjak suradnje koji bi trebao biti prisutan u odnosima članica Europske unije i Schengenskog prostora, a ujedno je ukazao i na mnoge sigurnosne propuste koji se mogu dogoditi na tom području. Osim spomenute migracijske krize, terorizma i pandemije, granične kontrole se mogu privremeno uvesti i u pojedinim drugim slučajevima za koje se može predvidjeti potencijalna nesigurnost odnosno opasnost, kako bi se doprinijelo sigurnosti na području Europske unije. Primjerice, 2001. godine Austrija je tijekom Europskog ekonomskog *summita* uvela privremenu graničnu kontrolu jer su bili očekivani nemiri i prosvjedi, a isto je to učinila i Njemačka 2006. godine tijekom Svjetskog nogometnog prvenstva²².

Dakle, u pravilu, izuzev specifičnih slučajeva u kojima zemlje članice mogu privremeno uspostaviti ponovnu kontrolu granica, nema kontrola na unutarnjim granicama Schengenskog prostora, koje uključuju:

- a) zajedničke kopnene granice (uključujući i granice na rijekama i jezerima država članica)
- b) zračne luke država članica za unutarnje letove
- c) morske, riječne i jezerske luke država članica za redovite unutarnje trajektne linije²³.

Zbog činjenice da, shodno rješenjima čl. 1. st. 1. Uredbe (EU) 2016/3996, nije predviđeno postojanje nadzora državne granice prema osobama koje prelaze unutarnje granice, pokazalo se krucijalnim provođenje sustavnog, kvalitetnog nadzora državnih granica prema osobama koje prelaze vanjske granice²⁴, koje se odnose na granice koje zemlje članice Schengena dijele s trećim državama. Nadzor nad vanjskim granicama nužan je, prije svega, kako bi se spriječile nezakonite migracije i kaznena djela poput trgovanja ljudima i krijumčarenja visokotarifne robe, zbog čega je nužno usvajanje zajedničkog pravnog korpusa, kao i suradnja između nadležnih institucija pojedinih država članica²⁵. Osim toga, važno je istaknuti činjenicu da sigurnost vanjskih granica Europske unije, pa tako i Schengenskog prostora, „izravno utječe na unutarnju sigurnost svih država članica, neovisno o tome obavlja li

²¹ Pejaković-Đipić, S., op.cit., str. 137–138.

²² Dragović, F., op.cit., str. 57.

²³ Službeni list Europske unije (2016), Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama), čl. 2., st. 1.

²⁴ Primorac, Ž. (2019), Pravne posljedice provjere putnikovih putnih isprava u zračnim lukama – opravdanost razloga za uskraćivanje ukrcaja na let, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 40/3, str. 1133.

²⁵ Gluščić, S. (2012), Pregled međunarodne policijske suradnje u okviru Europske unije, Policija i sigurnost 21/1, str. 113–114.

određena zemlja nadzor granica ili ne, čime granična sigurnost izravno utječe na međunarodnu, tj. europsku sigurnost, ali i na nacionalnu sigurnost svake zemlje članice²⁶. Ipak, taj nadzor trebao bi se pojačati samo do mjere kojom se može zajamčiti dovoljna sposobnost kontrole svih onih koji ulaze u taj prostor²⁷, kako se ne bi ugrozila osnovna prava i slobode pojedinaca. Sustav granica Schengenskog prostora stoga je vrlo kompleksan jer je potrebno uspostaviti balans između slobode i sigurnosti: „Sustav granica sa svim svojim komponentama čini membranu koja mora biti maksimalno fleksibilna spram četiri zajamčene slobode kretanja (ljudi, robe, usluga i novca), dok, s druge strane, mora biti najznačajnija linija obrane europskog prostora pravde, slobode i sigurnosti“²⁸.

Unatoč činjenici da su u njemu prisutni brojni sigurnosni izazovi, pozitivni aspekti Schengenskog prostora kao područja bez unutarnjih graničnih kontrola mogu se sagledati u mnogim područjima. Pri tome je možda najvažnije istaknuti da „Europa bez granica ponajprije bitno doprinosi gospodarstvu i materijalizira se u opipljivoj financijskoj dobiti država članica zbog brzog protoka roba i usluga. Naime za gospodarstvo EU-a važno je poticati kretanje ljudi i turizam, za koje i njezine vanjske granice moraju ostati propusne i poluotvorene“²⁹, o čemu će više riječi biti dalje u radu.

2.2.2. Schengenski informacijski sustav

Budući da je ukidanje unutarnjih graničnih kontrola u Schengenskom prostoru, kao što je već spomenuto, dovelo do pojavljivanja brojnih sigurnosnih izazova, javila se potreba za donošenjem kompenzacijskih mjera. Jedna od najvažnijih takvih mjera je Schengenski informacijski sustav (SIS), „zajednička baza podataka za granična i migracijska tijela, kao i za tijela za provedbu zakona država članica“³⁰. Prema Konvenciji, SIS imenovanim tijelima omogućuje pristup upozorenjima o osobama i imovini putem automatiziranog postupka pretraživanja, a kako bi se mogle obavljati granične, policijske i carinske kontrole te izdavati vize, dozvoljavati boravak i provoditi zakon o strancima³¹.

²⁶ Dragović, F., op.cit., str. 181.

²⁷ Britvec, A., op.cit., str. 243.

²⁸ Dragović, F., op.cit., str. 52.

²⁹ Pejaković-Đipić, S., op.cit., str. 153–154.

³⁰ Ibid, str. 139.

³¹ Službeni list Europskih zajednica (2000), Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. između vlada država Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama.

Schengenski informacijski sustav postao je funkcionalan 1995. godine i s vremenom se, kako se Schengenskom prostoru počeo priključivati veći broj zemalja, nadograđivao, te je tako 1997. godine nadograđen i postao SIS 1, a 1998. godine nadograđen je na SIS 1+. Do velike promjene došlo je nakon terorističkih napada, osobito onih u SAD-u 2001. godine i u Madridu u Španjolskoj 2004. godine, nakon kojih se ukazala potreba za stvaranjem naprednijeg informacijskog sustava koji bi pomogao u pravovremenom detektiranju potencijalnih opasnosti. Stoga je, šest godina nakon izvornog planiranog puštanja u funkciju, 2007. godine u funkciju pušten SIS II, koji danas predstavlja najvažniju mjeru za poticanje slobode kretanja, kao i temelj strategije upravljanja migracijama i održavanja unutarnje sigurnosti Schengenskog prostora³².

Sustavom SIS II omogućava se jednostavna razmjena informacija među nacionalnim vlastima granične policije, carinom i policijskim vlastima o osobama koje su povezane s nekim ozbiljnim zločinom, a sadrži i upozorenja vezana za nestale osobe, osobito djecu, kao i informacije vezane za određene objekte (poput novčanica, vozila, oružja ili identifikacijskih dokumenata) koji su možda izgubljeni ili ukradeni. Također, u SIS II mogu se unositi biometrijski podatci (fotografije i otisci prstiju), a s obzirom na prošlu varijantu sustava ima i neke nove vrste upozorenja, poput onih o ukradenim zrakoplovima, brodovima, spremnicima i sredstvima plaćanja. Naposljetku, SIS II sadrži i kopije europskih uhidbenih naloga, koje su izravno priključene na upozorenja o osobama za koje su raspisane tjeralice ili izručenja, čime se nadležnim tijelima olakšava i ubrzava postupak praćenja tih osoba.³³

Sustav SIS II koncipiran je kao sustav „hit / no hit“, generirajući pogotke (podudarnosti) ukoliko dođe do pozitivnog rezultata u pretraživanju njegove baze podataka. U tom slučaju korisnici dobivaju konkretnu uputu o tome što trebaju učiniti ili koju policijsku mjeru trebaju provesti – poput uhićenja osobe, oduzimanja predmeta, utvrđivanja adrese prebivališta ili odbijanja ulaska državljanima trećih zemalja³⁴. Na taj način je moguće pravovremeno reagirati i prevenirati potencijalne sigurnosne probleme na Schengenskom prostoru.

Godine 2018. Europsko vijeće usvojilo je tri dodatne uredbe (2018/1862 u području policijske suradnje i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima; 2018/1861 u području granične kontrole i 2018/1860 za vraćanje državljanina trećih zemalja koji nemaju zakonit boravak) kako

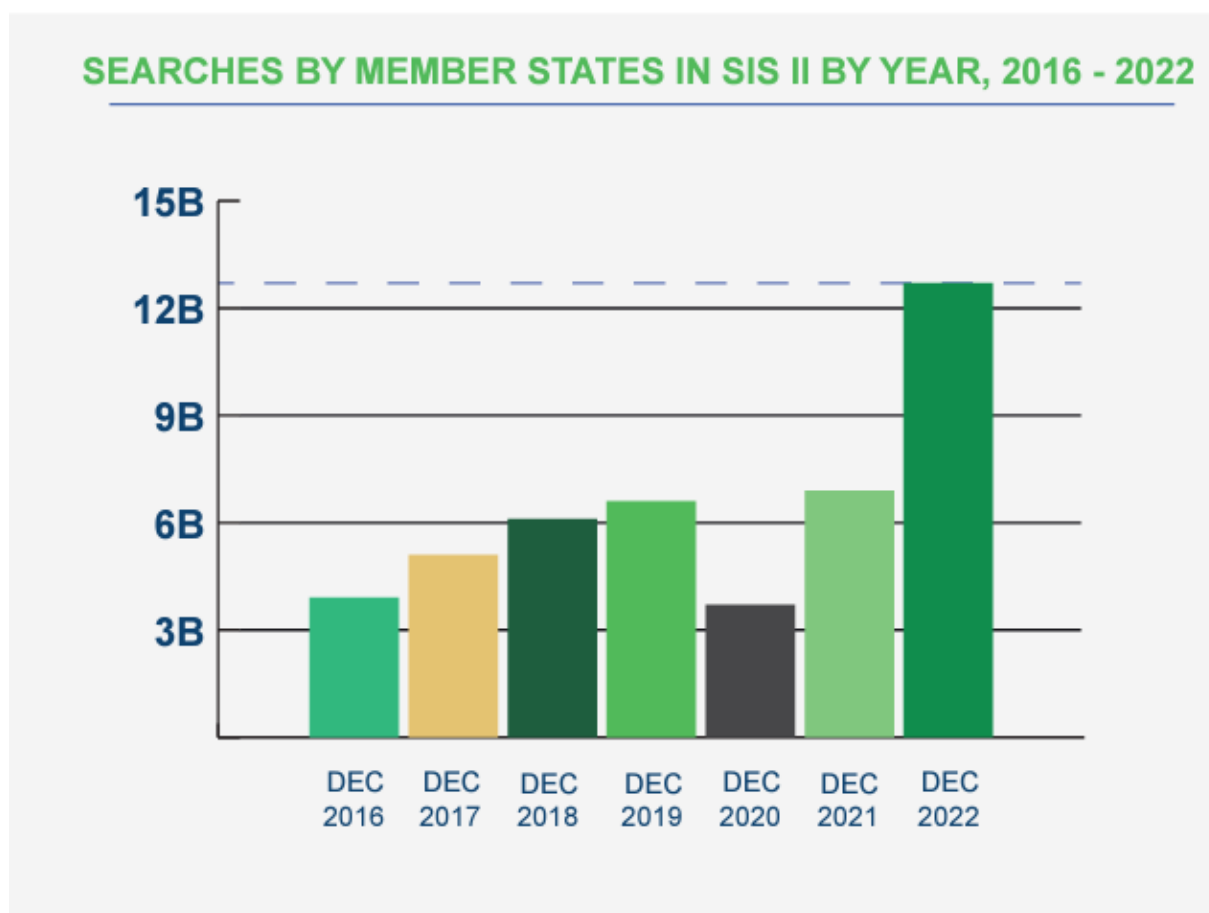
³² Pejaković-Đipić, S., op.cit., str. 140–143.

³³ Dragović, F., op.cit., str. 136–137.

³⁴ Pejaković-Đipić, S., op.cit., str. 154.

bi se pridonijelo jačanju borbe protiv terorizma i teškog kriminala, osiguranju visoke razine sigurnosti u cijeloj Europskoj uniji te kako bi se pomoglo upravljanju migracijama³⁵.

Za upravljanje Schengenskim informacijskim sustavom zadužena je Europska agencija za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde, često nazivana i eu-LISA, koja je osnovana 2011. godine u svrhu osiguravanja operativnim upravljanjem informacijskim sustavima poput SIS-a, VIS-a i Eurodaca³⁶, o kojima će biti riječi u sljedećim potpoglavljima ovog rada. Uz ostale poslove koje obavlja, eu-LISA objavljuje i godišnje statistike o provedbi sustava SIS II, iz kojih se može uvidjeti i konstantan porast korištenja SIS II u svrhu pretraživanja. Pretraživanja u sustavu SIS II od strane država članica od 2016. do 2022. godine prikazana su na sljedećem grafikonu:



Grafikon 1. Pretraživanja u sustavu SIS II od strane država članica od 2016. do 2022. godine.³⁷

³⁵ EUR-Lex, Druga generacija Schengenskog informacijskog sustava (SIS II), <https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/second-generation-schengen-information-system-sis-ii.html>, pristupljeno 10. 4. 2023.

³⁶ Službeni list Europske unije (2018), Uredba (EU) 2018/1726 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. studenog 2018. o Agenciji Europske unije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (eu-LISA) te izmjeni Uredbe (EZ) br. 1987/2006 i Odluke Vijeća 2007/533/PUP i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1077/2011.

³⁷ eu-LISA (2023), SIS II 2022 Annual Statistics, str. 6.

Kao što je vidljivo iz ovog grafikona, izuzev pandemijske 2020. godine, što je i razumljivo, države članice iz godine u godinu kontinuirano sve više pretražuju sustav SIS II u svrhu očuvanja sigurnosti, kako na nacionalnom području tako i na Schengenskom prostoru. Naime, provjere podataka u SIS-u sastavni su dio nadzora državne granice, jer one se ne odnose samo na kontrolu osoba i zaštitu državne granice, već i na analiziranje rizika za unutarnju sigurnost te analiziranje potencijalnih prijetnji po sigurnost vanjskih granica Schengenskog prostora³⁸. Analiza rizika ključan je dio integriranog upravljanja granicama jer služi utvrđivanju potencijalnih prijetnji, slabosti na području odbijanja prijetnji te definiranju utjecaja na unutarnju sigurnost i sigurnost granice³⁹. Velik doprinos sustava SIS II analizi rizika može se naći u pojednostavljenoj razmjeni informacija iz sustava među korisnicima sustava, jer se na temelju prikupljanja i obrade informacija iz sustava može dobiti uvid u rizike i potencijalne prijetnje, a shodno tome može se napraviti analiza rizika kako bi se očuvala unutarnja i vanjska sigurnost.

U okviru Schengenskog informacijskog sustava važno je spomenuti i SIRENE (*Supplementary Information Request at the National Entries*, u prijevodu na hrvatski jezik: Zahtjev za dodatnim informacijama o nacionalnom unosu), koji podrazumijeva nacionalne urede u svim zemljama koje se koriste SIS-om. Ti su uredi operativni 24 sata dnevno, pri čemu imaju velike odgovornosti – od razmjene dodatnih informacija do koordinacije svih aktivnosti povezanih s upozorenjima u SIS-u – stoga je uspješna suradnja između pojedinih ureda SIRENE nužan preduvjet za uspješno funkcioniranje SIS-a.⁴⁰ U praksi, ta suradnja funkcionira na način da „djelatnik koji obavlja provjeru putem SIS-a ima uvid samo u mjeru koju treba poduzeti, a nakon toga posao preuzimaju nacionalni uredi SIRENE koji provjeravaju ostale podatke u drugim uredima zemalja koje su raspisale mjeru“⁴¹. U Republici Hrvatskoj ured SIRENE djeluje u okviru Službe za međunarodnu policijsku suradnju pri Ravnateljstvu policije⁴².

³⁸ Službeni list Europske unije (2016), Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama), (8).

³⁹ Vlada Republike Hrvatske (2019), Strategija integriranog upravljanja granicom, čl. 5.3.

⁴⁰ Pejaković-Đipić, S., op.cit., str. 148.

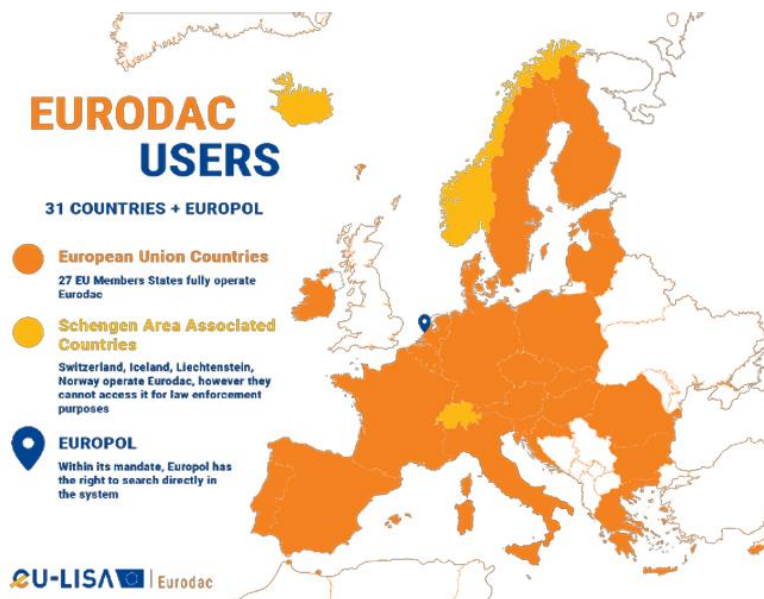
⁴¹ Dragović, F., op.cit., str. 63.

⁴² Službeni list Europske unije (2023), Popis ureda N.SIS i nacionalnih ureda SIRENE (2023/C 85/02).

2.2.3. Zajednički sustav azila

Premda se pitanje azila na području Europske unije (odnosno Europske zajednice) počelo temeljitije proučavati još osamdesetih godina 20. stoljeća, do prekretnice je došlo 1999. godine, kada je na snagu stupio Ugovor iz Amsterdama, kojim je pravo azila iz dotadašnjeg trećeg stupa prebačeno u prvi stup prava.⁴³ Najznačajniji dokument za sustav azila uslijedio je 2003. godine pod nazivom Uredba iz Dublina, koja predstavlja najvažniji element Zajedničkog europskog sustava azila (CEAS – engl. *Common European Asylum System*)⁴⁴. Ova je uredba revidirana 2013., kada je objavljena pod nazivom Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva.

Kada je riječ o europskom sustavu azila, važno je spomenuti Eurodac, bazu podataka Europske unije s otiscima prstiju za usporedbu otisaka prstiju podnositelja zahtjeva za azil. Pristup sustavu Eurodac, kojim upravlja spomenuta agencija eu-LISA, ima 27 zemalja članica Europske unije, potom četiri zemlje povezane sa Schengenskim prostorom (Švicarska, Island, Lihtenštajn i Norveška) te Europol, što je prikazano na sljedećoj slici:



Slika 2. Korisnici sustava Eurodac.⁴⁵

⁴³ Lalić, G. (2007), Razvoj zajedničkog europskog sustava azila, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave 7/4, str. 846.

⁴⁴ Europski parlament, Pravila EU-a o azilu: Reforma Dublina, <https://www.europarl.europa.eu/news/hr/headlines/priorities/migracije/20180615STO05927/pravila-eu-o-azilu-reforma-dublina>, pristupljeno 29. 3. 2023.

⁴⁵ eu-LISA (2022), Eurodac 2021 Statistics, str. 4.

Cilj uvođenja Zajedničkog europskog sustava azila bilo je donošenje zajedničke politike azila, supsidijarne zaštite i privremene zaštite kako bi se ponudio odgovarajući status svim državljanima trećih zemalja koji trebaju međunarodnu zaštitu te kako bi se zajamčilo poštovanje načela zabrane prisilnoga udaljavanja ili vraćanja, a sve to u skladu sa Ženevskom konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. godine, kao i njezinim Protokolom iz 1967. godine.⁴⁶

Unatoč svim uložnim naporima u razvijanje sustava i njegovu provedbu, Zajednički europski sustav azila naišao je na velike izazove u provođenju kako je jačala migrantska kriza jer je došlo do velike neravnoteže među ljudskom i državnom sigurnosti. Pojedine države članice Europske unije odbijale su prihvaćati migrante, dok su u mnogim državama koje su ih fizički prihvaćale, migranti bili suočavani sa ksenofobijom, diskriminacijom i nepoštivanjem njihovih temeljnih ljudskih prava. Samim time, pod krinkom očuvanja državne sigurnosti, zatvarajući granice, gradeći zidove i podižući ograde na svojim granicama, pojedine su države ljudsku sigurnost stavile u drugi plan, što nije samo dovelo do izazova na području provođenja Zajedničkog europskog sustava azila, već je ukazalo na brojne nedostatke Schengenskog prostora. Također, Grčka se suočila s mogućnošću isključenja iz Schengenskog prostora, do čega bi došlo da njezina vlada nije poduzela aktivne mjere za sprečavanje stupanja migranata na njezin teritorij⁴⁷. Takvi su problemi ukazali ne samo na nedostatnu učinkovitost Zajedničkog europskog sustava azila, već i na manjak solidarnosti i poštivanja ljudskih prava, koji bi trebali biti u temeljima postojanja Europske unije.

Iz ovoga se može zaključiti da glavni uzroci sigurnosnih problema Schengenskog prostora nisu nužno vezani za određene sigurnosne prijetnje i izazove, nego upravo za sam Schengen. Naime, zajednica u kojoj svaki izazov dovodi do velikih neslaganja i kršenja njezinih temeljnih vrijednosti ne može se smatrati funkcionalnom, a otvara se i pitanje potrebe njezinog postojanja. Širenje Schengenskog prostora trebalo je podrazumijevati velik prostor na kojemu vlada zajedništvo, sloboda i demokracija, no u stvarnosti se tim širenjem sve više uviđaju nedostaci koncepta Schengena, prije svega u nemogućnosti postizanja konsenzusa među velikim brojem država članica, ali i povećanju odgovornosti koju imaju pojedine države članice, koja im ne donosi nužno dovoljno dobrobiti.

⁴⁶ Europski parlament, Politika azila, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/151/azylova-politika>, pristupljeno 5. 5. 2023.

⁴⁷ Simić, J. (2017), Prava migranata – poštivanje univerzalnih ljudskih prava ili pravo na razvoj, Forum za sigurnosne studije 1/1, str. 76–77.

2.2.4. Vizni informacijski sustav

Vizni informacijski sustav (VIS), uspostavljen Odlukom Vijeća od 8. lipnja 2004. godine o uspostavi viznog informacijskog sustava (VIS), sustav je koji ovlaštenim nacionalnim tijelima omogućuje pristup i ažuriranje viznih podataka te davanje uvida u te podatke elektronskim putem⁴⁸. Konkretnije, VIS tijelima koja su nadležna za vize, granice, azil i migracije pomaže pri provjeravanju državljana trećih zemalja kojima je potrebna viza za kratkotrajni boravak radi putovanja u schengensko područje, pri čemu se VIS može upotrebljavati kako bi se usporedili biometrijski podatci u svrhu identificiranja osoba i sprečavanja krađe identiteta i prijevara povezanih s identitetom⁴⁹.

Godine 2008. donesena je i Uredba (EZ) br. 767/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. srpnja 2008. o viznom informacijskom sustavu (VIS) i razmjeni podataka među državama članicama o vizama za kratkotrajni boravak (Uredba o VIS-u), kojom su se, među ostalim, uveli postupci i uvjeti za razmjenu viznih podataka u odnosu na zahtjeve za vize za kratkoročni boravak među državama članicama Europske unije koje su potpisnice Schengenskog sporazuma i konvencije.

Svrha VIS-a jest poboljšanje primjene zajedničke vizne politike, konzularne suradnje te savjetovanja među središnjim viznim tijelima, i to kako bi se ostvarili sljedeći ciljevi:

- pojednostavljenje postupka prijavljivanja za izdavanje vize
- sprečavanje „trgovanja vizama“
- pomaganje u borbi protiv krivotvorenja
- pojednostavljenje kontrola na vanjskim graničnim prijelazima te na nacionalnim područjima
- pomaganje pri identifikaciji osoba koje nemaju uvjete za ulazak, boravak ili boravljenje na nacionalnim područjima
- olakšavanje provedbe Uredbe (EU) br. 604/2013, kojom se utvrđuju države članice nadležne za razmatranje zahtjeva za azil državljana zemalja koje nisu članice Europske unije

⁴⁸ Službeni list Europske unije (2004), Odluka Vijeća od 8. lipnja 2004. o uspostavi viznog informacijskog sustava (VIS) (2004/512/EZ).

⁴⁹ Europsko vijeće, Jačanje vanjskih granica EU-a, <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/strengthening-external-borders/>, pristupljeno 5. 5. 2023.

- doprinos sprečavanju ugrožavanja unutarnje sigurnosti svih država članica.⁵⁰

Iz ovih je ciljeva vidljivo u kolikoj mjeri zapravo VIS može pomoći državama članicama Schengenskog prostora. Ovakvim zajedničkim sustavom svakoj se državi članici olakšava rad na području viza jer, prije svega, imaju jednostavan pristup informacijama na širem području. Zbog toga se može zaključiti da je upravo VIS jedan od temeljnih alata kojim ne samo da se korisnicima olakšavaju postupci vezani za izdavanje viza, već se i zbog činjenice da je korisnicima omogućen pristup svim podacima mogu umanjiti ugrožavanja unutarnje sigurnosti članica.

S obzirom na to da je, od uspostavljanja VIS-a 2004. godine, došlo do brojnih promjena i, prije svega, brojnih novih migracijskih i sigurnosnih izazova, Europska unija je 2021. ažurirala Uredbu o VIS-u, kako bi se:

- dodatno pojačala sigurnost postupka izdavanja viza za kratkotrajni boravak
- vize za dugotrajni boravak i boravišne dozvole unosile u istu bazu podataka
- osigurala interoperabilnost među VIS-om i drugim relevantnim sustavima i bazama podataka Europske unije⁵¹.

Vizni sustav na Schengenskom prostoru temelji se na schengenskim vizama, koje građanima iz trećih zemalja, a koji ispunjavaju određene uvjete, omogućuju putovanje unutar cijelog Schengenskog prostora, bez potrebe za višestrukim vizama⁵². Zbog toga je upravo VIS jedan od ključnih alata za očuvanje sigurnosti na Schengenskom prostoru, jer svim članicama koje se njime aktivno koriste daje uvid u podatke koji im pomažu pravovremeno uočiti i reagirati na nezakonita postupanja s vizama, te samim time i spriječiti potencijalne sigurnosne izazove na Schengenskom prostoru. Osim što je VIS važan alat za očuvanje sigurnosti, treba istaknuti i njegov indirektan utjecaj na gospodarstvo. Naime, schengenske vize, kako je spomenuto, građanima iz trećih zemalja omogućuju kretanje unutar cijelog Schengenskog prostora, što znači da tim građanima nisu potrebne višestruke vize ukoliko žele posjetiti više zemalja na Schengenskom prostoru. Olakšavanjem kretanja unutar Schengenskog prostora veća je vjerojatnost da će građani trećih zemalja posjetiti više zemalja unutar Schengenskog prostora,

⁵⁰ EUR-Lex, Uredba o VIS-u, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:l14517>, pristupljeno 11. 4. 2023.

⁵¹ Europsko vijeće, Jačanje vanjskih granica EU-a, <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/strengthening-external-borders/>, pristupljeno 5. 5. 2023.

⁵² Britvec, A., op.cit., str. 239.

što otvara veće mogućnosti turističkih posjeta, a samim time generira i veće prihode u sektoru turizma.

3. GEOPOLITIČKI, SIGURNOSNI I GOSPODARSKI ASPEKTI PRISTUPANJA REPUBLIKE HRVATSKE SCHENGENSKOM PROSTORU

Pristupanje Republike Hrvatske Schengenskom prostoru postalo je strateški nacionalni interes još tijekom pregovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, što je bilo i istaknuto u pregovaračkom poglavlju 24. *Pravda, sloboda i sigurnost*⁵³. Tako je ostalo i u nacionalnim strateškim dokumentima koji su uslijedili. Primjerice, u Nacionalnoj razvojnoj strategiji Republike Hrvatske do 2030. godine, ulazak Republike Hrvatske u Schengenski prostor i europodručje, uz jače gospodarsko pozicioniranje i ostvarivanje gospodarskih interesa kroz Europsku uniju te učinkovito sudjelovanje Hrvatske u kreiranju politika i propisa na razini Europske unije, vodeći se nacionalnim interesima, prioritetima i vrijednostima kao načelima, kao i napretkom europskog projekta na dobrobit hrvatskih građana, istaknut je kao jedan od triju glavnih pravaca kojima Hrvatska treba poći kako bi ostvarila daljnje pozicioniranje i jačanje svoje uloge unutar Europske unije⁵⁴. Iz tog je razloga Republika Hrvatska tijekom niza godina ulagala velike napore i odrađivala brojne aktivnosti kako bi u potpunosti implementirala schengensku pravnu stečevinu u svoj sustav i prilagodila se Schengenskom prostoru, o čemu će više riječi biti u ovom poglavlju.

3.1. Faze pristupa: izazovi prilagodbe Schengenskom prostoru

Od postanka Republike Hrvatske članicom Europske unije 2013. godine pa do njezinog postanka članicom Schengenskog prostora prošlo je gotovo deset godina, što i nije začuđujući podatak. Razlog tome nalazi se u činjenici da se za prilagodbu Schengenskom prostoru moraju ostvariti brojni preduvjeti, koji su, prije svega, vezani za činjenicu da suradnja na području kontrole vanjskih granica Schengenskog prostora ne uključuje samo graničnu policiju, nego i „pokriva gotovo sve aspekte iz nadležnosti unutarnjih poslova, pravosudnu i carinsku suradnju te zaštitu osobnih podataka, iz čega i proizlazi da nova zemlja članica nakon ulaska u Europsku uniju treba još neko vrijeme da postane punopravna članica schengenskog prostora“⁵⁵. Neke od

⁵³ Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Schengen, <https://mup.gov.hr/o-nama-9/mup-i-eu/schengen/282172>, pristupljeno 16. 4. 2023.

⁵⁴ Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine, str. 70.

⁵⁵ Dragović, F., op.cit., str. 65.

glavnih dužnosti na koje zemlje pristupnice Schengenskom prostoru moraju biti spremne su sljedeće:

- preuzimanje odgovornosti za nadzor vanjskih granica radi sigurnosti ostalih država članica te izdavanje jedinstvenih schengenskih viza
- učinkovito surađivanje s agencijama zaduženima za provođenje zakona u drugim državama članicama u svrhu održavanja visoke razine sigurnosti nakon ukidanja graničnih kontrola
- primjenjivanje zajedničkih schengenskih pravila, poput kontrole kopnenih, morskih i zračnih granica, izdavanja viza, policijske suradnje i zaštite osobnih podataka
- povezivanje na Schengenski informacijski sustav i njegova primjena.⁵⁶

Prilagodba Schengenskom prostoru za svaku je zemlju pristupnicu, dakle, velik izazov jer podrazumijeva opsežne radnje kako bi se schengenska pravna stečevina u potpunosti implementirala u nacionalni sustav. Isto je vrijedilo i za Republiku Hrvatsku, čiji je put do pristupanja Schengenskom prostoru trajao godinama i uključivao je mnoge pripreme radnje. Među tim radnjama treba istaknuti sudjelovanje u *Twinning* projektu Priprema za implementaciju schengenske pravne stečevine⁵⁷, koji je trajao od siječnja 2008. godine do lipnja 2009. godine, a partneri u projektu su bili Savezna Republika Njemačka, Ministarstvo unutarnjih poslova te Republika Slovenija, Ministarstvo unutarnjih poslova. Osnovni cilj tog projekta bilo je pružanje potpore graničnoj policiji pri pripremanju mjera nužnih za pristupanje Schengenskom prostoru, kao i jačanje kapaciteta potrebnih za uspješnu kontrolu i zaštitu granice uvođenjem europskih standarda kako bi se mogli ispuniti zahtjevi schengenske pravne stečevine u tri područja, a to su: mjere za implementaciju Schengenskog akcijskog plana i Strategije razvoja granične policije, procjena rizika kapaciteta i poboljšana sposobnost nadzora i kontrole te koncept za područje Metkovića.⁵⁸

Za vrijeme trajanja projekta ostvaren je niz rezultata koji su pripomogli implementaciji schengenske pravne stečevine. Ti su rezultati sljedeći:

- izrada strateških preporuka za precizni plan mjera za implementaciju Schengenskog akcijskog plana i Akcijskog plana za integrirano upravljanje granicom
- revidiranje organizacijsko-kadrovskog koncepta granične policije

⁵⁶ Pejaković-Đipić, S., op.cit., str. 132.

⁵⁷ PHARE 2005 Project Fiche (HR2005/6/2): Preparation for the Implementation of the Schengen Acquis.

⁵⁸ Dragović, F., op.cit., str. 255.

- revidiranje plana opreme i infrastrukture granične policije na budućim vanjskim granicama
- izrada preporuka za strateške dokumente koji se tiču morskih i zračnih luka kako bi se postigli standardi za primjenu schengenskog režima
- izrada planova i programa obuke za pojedina područja stručnog usavršavanja granične policije, na čijoj je osnovi osposobljeno 112 trenera multiplikatora
- analiza postojećih i izrađenih nacрта prijedloga za nove ugovore o prekograničnoj policijskoj suradnji
- izrada i prihvaćanje koncepta za razvoj odnosno jačanje sustava analize rizika granične policije i koncepta obuke za analizu rizika.⁵⁹

Formalni početci pristupanja Republike Hrvatske Schengenskom prostoru mogu se pratiti usporedno s pristupanjem Europskoj uniji 1. srpnja 2013. godine, kada je uspostavljen Schengenski instrument (Schengen Facility), u okviru kojega je Republici Hrvatskoj dodijeljen iznos od 120 milijuna eura. Schengenski instrument je standardni privremeni financijski instrument za sve zemlje koje pristupaju Europskoj uniji, a koji služi za financiranje mjera potrebnih za pripremu novih vanjskih granica Europske unije, kao i za punu primjenu schengenske pravne stečevine.

Sljedeća faza pristupa Republike Hrvatske Schengenskom prostoru odvila se od 15. do 19. prosinca 2014. godine, kada je Europska komisija provela predevaluaciju na području upravljanja vanjskim granicama u Republici Hrvatskoj.

U ožujku 2015. godine Vlada Republike Hrvatske usvojila je Zaključak kojim se prihvatila Izjava o spremnosti Republike Hrvatske za početak postupka schengenske evaluacije⁶⁰, čijim je ulaganjem pokrenut proces procjenjivanja ispunjenosti uvjeta za potpunu primjenu schengenske pravne stečevine u Republici Hrvatskoj.⁶¹ Izjava je potom uručena Europskoj komisiji na sastanku Vijeća ministara za pravosuđe i unutarnje poslove, nakon čega je u lipnju 2015. godine Republika Hrvatska od Europske komisije zaprimila standardni evaluacijski upitnik o primjeni schengenske pravne stečevine.⁶² Upitnik, koji se sastojao od ukupno 284 pitanja, obuhvaćao je „relevantno zakonodavstvo, sporazumno utvrđene preporuke

⁵⁹ Dragović, F., op.cit., str. 255.

⁶⁰ Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Schengen, <https://mup.gov.hr/o-nama-9/mup-i-eu/schengen/282172>, pristupljeno 16. 4. 2023.

⁶¹ Dragović, F., op.cit., str. 261.

⁶² Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Schengen, <https://mup.gov.hr/o-nama-9/mup-i-eu/schengen/282172>, pristupljeno 16. 4. 2023.

i najbolje prakse – posebno one navedene u schengenskim katalozima, organizacijska i tehnička sredstva dostupna za provedbu schengenske pravne stečevine te statističke podatke za svako područje evaluacije⁶³. Ispunjen upitnik dostavljen je od strane Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske u suradnji s nadležnim tijelima državne uprave Europskoj komisiji u kolovozu 2015. godine.

Sljedeća, ujedno i najopsežnija faza odvijala se u razdoblju od 2016. do 2020. godine, kada su ekspertni timovi Europske komisije i država članica provodili evaluacije u osam područja schengenske pravne stečevine, a to su:

- a) propisi o vatrenom oružju
- b) zaštita podataka
- c) povrat i ponovni prihvrat
- d) policijska suradnja
- e) Schengenski informacijski sustav
- f) zajednička vizna politika
- g) pravosudna suradnja u kaznenim stvarima
- h) upravljanje vanjskim granicama.

Od tih osam područja schengenske pravne stečevine, najopsežnije je bilo posljednje spomenuto – upravljanje vanjskim granicama. Naime, od 281 tehničke preporuke koju je Republika Hrvatska ispunila, 145 ih je bilo s područja upravljanja vanjskim granicama. Iz tog je razloga u to područje uloženo i najviše financijskih sredstava – više od 220 milijuna eura iz europskih fondova uloženo je kako bi se:

- nabavila tehnička oprema za nadziranje i zaštitu državne granice
- uveli novi informacijski sustavi i njihova interoperabilnost na europskoj razini
- pojačali ljudski kapaciteti granične policije
- namirili operativni troškovi granične policije
- osigurala neprekidna edukacija i usavršavanje policijskih službenika.⁶⁴

Iz činjenice da su tolika sredstva uložena u područje upravljanja vanjskim granicama može se iščitati i velika odgovornost koju je Republika Hrvatska dobila preuzimanjem nadzora

⁶³ Dragović, F., op.cit., str. 261.

⁶⁴ Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Schengen, <https://mup.gov.hr/o-nama-9/mup-i-eu/schengen/282172>, pristupljeno 16. 4. 2023.

nad vanjskim granicama Schengenskog prostora, ali i velik posao koji je dobila u pristupnoj fazi. Taj je posao uspješno obavljen, stoga je u komunikaciji Europske komisije od 22. listopada 2019. o provjeri pune primjene schengenske pravne stečevine od strane Republike Hrvatske, Komisija utvrdila sljedeće zaključke:

- Hrvatska je poduzela sve mjere koje su potrebne za osiguravanje ispunjavanja nužnih uvjeta za primjenu svih relevantnih dijelova schengenske pravne stečevine
- Hrvatska će morati nastaviti dosljedno provoditi sve tekuće mjere, osobito na području upravljanja vanjskim granicama, kako bi se osigurala daljnja ispunjenost tih uvjeta
- Hrvatska kontinuirano ispunjava svoje obveze vezane za schengensku pravnu stečevinu koje je preuzela u sklopu pregovora o pristupanju.⁶⁵

U ožujku 2021. godine Europska komisija i predsjedatelj potvrdili su da je Republika Hrvatska uspješno implementirala sve tražene standarde, što je značilo uspješan završetak schengenskih evaluacija Republike Hrvatske. Potom su u prosincu 2021. godine na sastanku ministara unutarnjih poslova države članice jednoglasno podržale usvajanje Zaključaka Vijeća o ispunjavanju nužnih uvjeta za potpunu primjenu schengenske pravne stečevine u Republici Hrvatskoj, dok je konačna odluka o pristupanju Republike Hrvatske Schengenskom prostoru jednoglasno usvojena 8. prosinca 2022. godine od strane država članica na sastanku Vijeća ministara za unutarnje poslove u Bruxellesu.

S 1. siječnjem 2023. Republika Hrvatska tako je, nakon više godina evaluacija i prilagođavanja zakonodavstva, tehnologije, kao i svojih administrativnih kapaciteta, postala punopravna članica Schengenskog prostora. Stoga su istog dana potpuno ukinute granične kontrole na unutarnjim kopnenim i pomorskim granicama s državama članicama Schengenskog prostora (Italijom, Mađarskom i Slovenijom), dok su kontrole na graničnim prijelazima u zračnim lukama za putnike koji dolaze iz država članica Schengenskog prostora prestale 26. ožujka 2023. godine.⁶⁶

⁶⁵ Službeni list Europske unije (2022), Odluka Vijeća (EU) 2022/2451 od 8. prosinca 2022. o punoj primjeni odredaba schengenske pravne stečevine u Republici Hrvatskoj.

⁶⁶ Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Schengen, <https://mup.gov.hr/o-nama-9/mup-i-eu/schengen/282172>, pristupljeno 16. 4. 2023.

3.2. Učinci na gospodarstvo: turizam u fokusu

S obzirom na činjenicu da je Republika Hrvatska tek 1. siječnja 2023. godine postala članicom Schengenskog prostora, konkretni podatci u vidu statistika, kojima bi se mogle potkrijepiti teze o pozitivnom učinku ulaska u Schengenski prostor na hrvatsko gospodarstvo, još ne postoje. Ipak, na temelju iskustava drugim zemalja koje su pristupile Schengenskom prostoru, kao i brojnih studija o troškovima koje bi donijelo ponovno uspostavljanje kontrola na unutarnjim granicama Schengenskog prostora, moguće je donijeti pretpostavke u kojem bi se smjeru moglo razvijati hrvatsko gospodarstvo s obzirom na svoj ulazak u Schengenski prostor.

Prije svega, pozitivni učinci ulaskom u Schengenski prostor mogu se vidjeti kod međunarodnog prijevoza robe i putnika. Primjerice, putnički prijevoznici u cestovnom i željezničkom prometu prijevoze mogu obavljati bez zaustavljanja prema Mađarskoj i Sloveniji te potom dalje unutar Schengenskog prostora, čime uvelike mogu skratiti vrijeme samog putovanja jer nema čekanja na graničnim prijelazima, koja znaju potrajati i po nekoliko sati. Također, isto se može primijeniti i na međunarodni željeznički promet, kao i na zračni promet, kod kojega se također smanjuju procedure i kontrole što utječe na povećanje zračnog prometa. Naime, prema statistikama novih članica Schengenskog prostora, u prvih nekoliko godina od ulaska u Schengenski prostor, zračni promet im se povećavao po stopi od otprilike 10 % godišnje. Nadalje, kod međunarodnog prijevoza robe, osobito u cestovnom prometu, uvelike je olakšan protok robe, štedi se bržim dopremanjem roba, radnim satima vozača, korištenju odmora vozača i potrošnji goriva za vrijeme čekanja na graničnim prijelazima, a samim time to ima pozitivan utjecaj i na okoliš. Prema nekim izračunima, u 2021. godini, dakle prije ulaska u Schengenski prostor, na hrvatsko-slovenskoj i hrvatsko-mađarskoj granici godišnje su, od više od 3 200 000 prelazaka granica, oko 1 100 000 prelazaka učinili hrvatski prijevoznici. Svaki taj prelazak generirao je trošak, odnosno izgublenu dobit oko 100 eura zbog prosječnog čekanja od dva do tri sata za prelazak granice. Shodno tome, procjenjuje se da će direktna korist od ulaska u Schengenski prostor za više od 5000 međunarodnih cestovnih prijevoznika u Republici Hrvatskoj iznositi više od 110 milijuna eura na godišnjoj razini⁶⁷, što bi svakako imalo pozitivan utjecaj na hrvatsko gospodarstvo.

⁶⁷ Hrvatska gospodarska komora, Hrvatska ulazi u Schengen, 1. siječnja 2023. Koristi za prijevoznike, <https://www.hgk.hr/hrvatska-ulazi-u-schengen-1-siejcnja-2023-koristi-za-prijevoznike>, pristupljeno 6. 5. 2023.

Budući da je pozitivan utjecaj Schengenskog prostora na gospodarstvo neupitan, napravljene su i neke studije kako bi se dublje istražili ti učinci. Jedno od takvih istraživanja napravili su Davis i Gift⁶⁸ 2014. godine, a neki od zaključaka tog istraživanja su, prema Britvec, sljedeći:

- države članice Schengenskog prostora postaju povezaniji trgovinski partneri kao posljedica povećanja mobilnosti radne snage
- zbog članstva u Schengenskom prostoru povećavaju se i uvoz i izvoz, a može se očekivati i povećavanje drugih gospodarskih tokova osim trgovine
- članstvo u Schengenskom prostoru državama članicama pomaže u integriranju radne snage, dobara i financijskih tržišta
- migracijske politike koje su uspostavljene Schengenskim sporazumom podupiru prekograničnu trgovinu
- ukupna trgovinska razmjena među dvjema državama članicama Schengenskog prostora godišnje raste oko 0,10 %
- troškovi prijevoza robe u Schengenskom prostoru znatno su umanjeni zbog liberalizacije granica.⁶⁹

Osim ovog istraživanja, treba istaknuti i opsežnu studiju o utjecaju ponovnog uspostavljanja kontrola na unutarnjim granicama Schengenskog prostora na jedinstveno tržište Europske unije kao temelj europske integracije, koju je Europski parlament objavio 2016. godine. Ti bi se utjecaji mogli vidjeti na brojnim područjima: kod radnika koji prelaze granicu na putu do radnog mjesta, putovanja i turizma unutar Schengenskog prostora i izvan njega, razmjene robe i usluga i drugim. Najveći jednokratni trošak bilo bi ponovno uspostavljanje kontrola na granicama, dok bi ostali troškovi na razini Schengenskog prostora uključivali, između ostalog pad BDP-a do 0,14 % godišnje. Što se tiče turizma, najveći bi gubitci bili kod kratkih, najčešće jednodnevnih putovanja u druge zemlje, osobito u područjima koja su blizu jedne ili više granica⁷⁰.

Još i prije ulaska Republike Hrvatske u Schengenski prostor mogli su se naslutiti pozitivni efekti koje donosi ukidanje kontrola na unutarnjim granicama. Neki od tih efekata su:

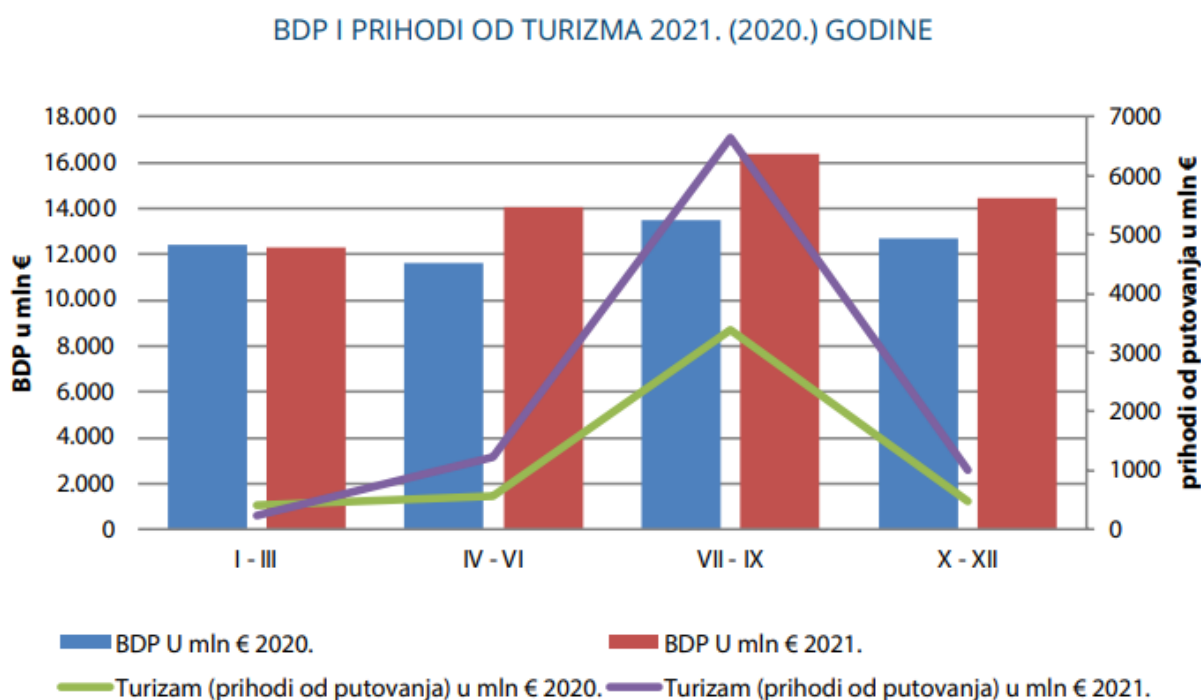
⁶⁸ Davis, D., Gift, T. (2014), The Positive Effects of the Schengen Agreement on European Trade, *The World Economy* 37/11, str. 1541–1557.

⁶⁹ Britvec, A., op.cit., str. 234–236.

⁷⁰ European Parliament (2016), Cost of non-Schengen: the impact of border controls within Schengen on the Single Market.

„ubrzavanje prelaska granice za 50 % putnika (u pravilu turista), smanjenje broja graničnih policajaca na unutarnjim granicama, financijske uštede i raspoređivanje tehničke opreme na vanjske granice Europske unije čime bi se sigurnost europskih granica dodatno osnažila.“⁷¹ Ovi efekti mogli bi u relativno kratkom roku postati vidljivi, osobito onaj vezan za ubrzavanje prelaska granice, čemu svaki pojedinac već može svjedočiti, a što zasigurno kod turista predstavlja dodatnu prednost u odnosu na stanje kakvo je bilo do kraja 2022. godine na granicama Republike Hrvatske.

Budući da se velik utjecaj turizma na hrvatsko gospodarstvo može pratiti još i od prije njezinog osamostaljenja, izvjesno je da će ulazak Hrvatske u Schengenski prostor još više usmjeriti hrvatsko gospodarstvo prema razvijanju turizma. Naime, turizam u Republici Hrvatskoj čini velik udio BDP-a, i iz godine u godinu taj je udio rastao, do 2020. godine, kada su zbog pandemije bolesti COVID-19 turistička putovanja bila vrlo ograničena pa je udio prihoda od turizma u BDP-u iznosio 9,6 %, dok je već sljedeće, 2021. godine, porastao na 15,9 %⁷². Kretanja BDP-a i udjela turizma u njemu u te dvije godine vidljiva su na sljedećem grafikonu:



Grafikon 2. Kretanja BDP-a i prihoda u turizmu u Republici Hrvatskoj u 2020. i 2021. godini.⁷³

⁷¹ Dragović, F., op.cit., str. 229.

⁷² Ministarstvo turizma Republike Hrvatske (2022), Turizam u brojkama 2021., str. 43.

⁷³ Ibid, str. 43.

Kako se može iščitati iz grafikona, u 2020. godini u Republici Hrvatskoj ostvareni su gotovo dvostruko manji prihodi od turizma nego u 2021. godini, u kojoj su se u Hrvatskoj, kao i u većini ostalih zemalja, počele ublažavati mjere vezane za pandemiju, osobito od drugog kvartala, od kojega je zamjetan i rast BDP-a.

Ulazak u Schengenski prostor za hrvatski turizam, koji je, dakle, vrlo važan faktor u hrvatskom gospodarstvu, znači, prije svega, smanjenje gužvi u sezoni na kopnenim graničnim prijelazima sa Slovenijom i Mađarskom kao članicama Schengenskog prostora s kojima Republika Hrvatska dijeli unutarnje granice Schengenskog prostora. To bi svakako trebalo imati pozitivan utjecaj na priljev turista iz tih zemalja, ali i ostalih članica Schengenskog prostora, kako zbog porasta formalne dostupnosti zemlje, tako i zbog kvalitetnijih prometnih veza s drugim zemljama⁷⁴.

U dokumentu Europske komisije naslovljenom „Povratak Schengenu – Plan“, objavljenom 2016. godine uslijed migrantske krize, istaknut je niz zanimljivih podataka i kalkulacija koje pokazuju koliki zapravo utjecaj ukidanje graničnih kontrola na unutarnjim granicama Schengenskog prostora ima na gospodarstvo. Prvo, Schengenski prostor kreirao je jedinstveno tržište u kojemu je povećana trgovina među državama Schengenskog prostora, prije svega zbog olakšanog cestovnog prijevoza robe, koji dovodi do ušteda na tom području zbog nepostojanja unutarnjih granica. Drugo, konkretno vezano za turizam, jest procjena Europske komisije da bi, ukoliko bi se ponovno uspostavile granične kontrole na Schengenskom prostoru, zbog smanjenja turističkih putovanja unutar prostora bilo ugroženo 13 milijuna turističkih noćenja (a te bi brojke danas vjerojatno bile i veće), što bi u sektoru turizma dovelo do ukupnog troška u iznosu od 1,2 milijarde eura. Nadalje, uz uspostavu unutarnjih graničnih kontrola vjerojatno bi došlo i do promjena u viznoj politici Europske unije, što bi još povećalo troškove, odnosno gubitke.⁷⁵

Ovim prikazom negativnih posljedica ponovnog uspostavljanja graničnih kontrola na Schengenskom prostoru zapravo su vrlo jasno prikazani pozitivni elementi, a oni se svi svode na financijski aspekt. Dakle, gledajući obrnuto, Schengenski prostor kao prostor bez unutarnjih graničnih kontrola doprinosi povećanju broja turističkih noćenja, a samim time i povećanju zarade u cijelom sektoru turizma. Uz to, vizna politika na Schengenskom prostoru funkcionira

⁷⁴ Kesar, O., Pehar, M. (2012), Utjecaj europskih integracija na trendove razvoja turizma u glavnim gradovima zemalja „Nove Europe“: moguće refleksije na grad Zagreb, Poslovna izvrsnost 6/2, str. 79

⁷⁵ Europska komisija (2016), Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću; Povratak Schengenu – Plan, str. 3–4.

na vrlo jednostavan način koji ne iziskuje velike troškove, a jednako je tako i vrlo prihvatljivo rješenje za turiste. Naime, kad se uzme u obzir veličina nekih europskih država u usporedbi s, primjerice, američkim državama, očigledno je da bi američkom turistu europske države mogle djelovati vrlo malima. Štoviše, američki turisti nerijetko Europu ne percipiraju kao kontinent, već više kao jednu veću državu pa bi, ukoliko se odluče doputovati do Europe, vjerojatno željeli posjetiti više država. Kada, hipotetski, ne bi bilo Schengena niti Europske unije, vrlo je vjerojatno da bi za ulazak u svaku od europskih država turistu bila potrebna posebna viza, što bi, realno gledajući, brojne turiste u konačnici moglo i odbiti od putovanja i samim time turistički potencijal cijele Europe, odnosno Schengenskog prostora, ostaviti neiskorištenim.

4. SCHENGENSKI PROSTOR: OTVORENA PITANJA O OTVORENOM PODRUČJU SLOBODNOG KRETANJA

Schengenski prostor kao otvoreno područje slobodnog kretanja ljudi, robe, usluga i novca, osim brojnih pozitivnih mogućnosti i benefita, ponajprije u smislu pozitivnog utjecaja na gospodarstvo država članica Schengenskog prostora, podrazumijeva i brojne sigurnosne izazove s kojima se njegove članice susreću upravo zbog te otvorenosti. Ukidanje graničnih kontrola između država članica stoga mora biti nadomješteno mnogo snažnijom kontrolom vanjskih granica Schengenskog prostora kako bi se što učinkovitije nosilo s problemima poput migracijske krize, terorizma i pandemije. Zbog toga su brojne aktivnosti na tom prostoru utemeljene na konceptu integriranog upravljanja granicama, koji podrazumijeva sveobuhvatan pristup u svrhu uspješnog upravljanja procesima na granici: „potrebno je znanje ne samo o porijeklu onoga tko prelazi nezakonito granicu već i o čimbenicima na kojima počiva njegova odluka da napusti svoju zemlju, razlozima za izbor određenog pravca i motivima za odabir konačne destinacije, uz korištenje tzv. uzročno-posljedičnog (*push and pull*) čimbenika (što je utjecalo na to da određena osoba napusti svoju zemlju odnosno izabere konačno odredište)⁷⁶.

Republika Hrvatska kao najnovija članica Schengenskog prostora zbog svojeg geografskog položaja ujedno je dobila i veliku odgovornost upravljanja vanjskom granicom Schengenskog prostora. To podrazumijeva i nošenje s velikim naporima koje iziskuju sigurnosne prijetnje s kojima se mora suočavati, poput nezakonitih migracija te zaštite ljudskih prava migranata, sprečavanja trgovanja ljudima, regionalne nestabilnosti i terorističkih prijetnji.

4.1. Sigurnosni izazovi Schengena: migracijska kriza, terorizam, pandemija

Prije dubljeg ulaska u temu ovog poglavlja, nužno je definirati i objasniti temeljni pojam vezan za nju, a to je *sigurnost*, koja se još od davnina smatra temeljnim preduvjetom za opstanak, djelovanje i razvoj ljudi, države i društva⁷⁷. U današnje vrijeme globalizacije taj je pojam sve češće upotrebljavan, ponajprije u kontekstu vanjskopolitičkih odnosa. Iako je to, dakle, jedan od često upotrebljivanih pojmova, njegova je definicija složena i različiti autori često imaju i različite definicije. Prema Siniši Tataloviću, sigurnost se odnosi na „stanje čije određenje zavisi od nekoliko vrsta ocjena zasnovanih na percepcijama: prvo, prijetnji

⁷⁶ Toić Sintić, G. (2012), Uloga FRONTEX-a u nadzoru vanjskih granica Europske unije, Policija i sigurnost 21/1, str. 148.

⁷⁷ Bilandžić, M. (2014), Sjeme zla: uvod u studije terorizma, Zagreb: Despot Infinitus, str. 19.

usmjerenih prema određenom zaštićenom objektu (koji se promatra kao vrijednost); drugo, prijatni i osjećanja nesigurnosti zasnovanih na percepcijama, i, treće, na sposobnosti objekata da se zaštite i njihovih percepcija i ocjena⁷⁸.

S druge strane, Mirko Bilandžić ističe i razlike između tradicionalnih i modernih definicija sigurnosti, koje su i očekivane s obzirom na to da promjene u društvu i njegov razvoj zahtijevaju i nove oblike sigurnosti. Tako moderne definicije sigurnosti fokus više ne stavljaju samo na državu, već i na pojedince, kao i svjetsku zajednicu. Nadalje, koncept modernih definicija sigurnosti orijentira se na ukupni razvoj društva i država, za razliku od tradicionalnog koncepta, kojemu je cilj bio očuvanje *statusa quo*. I naposljetku, prema suvremenim shvaćanjima, sigurnost više nije vezana samo za vojnu problematiku, nego i za brojne druge oblike i izvore ugrožavanja⁷⁹.

U kontekstu Schengena, sama je sigurnost, osobito u smislu granica između unutarnje i vanjske sigurnosti, njegovim uvođenjem doživjela konceptualne promjene, koje podrazumijevaju brojne nove mjere na području sigurnosne suradnje kako bi se umanjio „sigurnosni deficit“ do kojeg je došlo ukidanjem nadzora unutarnjih granica⁸⁰. Također, osim unutarnje sigurnosti svih zemalja članica, u kontekstu Schengenskog prostora upotrebljava se i termin granične sigurnosti, koji se danas koristi u kontekstu Europske granične i obalne straže, a podrazumijeva cjeloviti i sveobuhvatni pokušaj rješavanja problema kontrole granica tako što se svaka nadležna policijska i carinska agencija te veterinarska i fitosanitarna agencija uključuje u zajedničko planiranje i djelovanje⁸¹.

Što se tiče sigurnosnog stanja na europskom teritoriju, ono je uvjetovano s nekoliko različitih čimbenika. Jedan od tih čimbenika je, prema Tataloviću, činjenica da je tranzicija pojedinih europskih zemalja u smjeru demokratskog društvenog uređenja i tržišnog gospodarstva u devedesetim godinama 20. stoljeća obilježena ratovima i sukobima, kojima je uzrokovan i veći dio gospodarskih poteškoća i ostalih sigurnosnih rizika s kojima su se neke države morale dugi niz godina suočavati. Ipak, treba naglasiti da je sigurnosna situacija danas mnogo povoljnija nego u prošlom stoljeću kod većine europskih zemalja, čije okruženje se u velikoj mjeri zasniva na stabilnim i konsolidiranim demokracijama, od kojih su jedne u visokom

⁷⁸ Tatalović, S. (2006), Nacionalna i međunarodna sigurnost, Zagreb: Politička kultura, str. 15.

⁷⁹ Bilandžić, M. (2014), op.cit., str. 20.

⁸⁰ Šegvić, S. (2011), Šengenski režim upravljanja vanjskim granicama EU, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 48/1, str. 12.

⁸¹ Dragović, F., op.cit., str. 26.

stupnju tranzicije (nakon stjecanja članstva u EU i NATO-u), a druge se mogu nazvati maticom europskih i euroatlantskih integracija⁸².

U europskom se prostoru još od kraja hladnog rata nastoji održati mir i sigurnost, i na tom su području postignuti veliki uspjesi, no političke, ekonomske, društvene i vojne tenzije i dalje su prisutne diljem Europske unije i okolnih zemalja te iz godine u godinu postaju sve intenzivnije⁸³. Nakon hladnog rata osobito su se aktualizirale vojna, gospodarska i humanitarna dimenzija europske sigurnosti⁸⁴, zbog čega se djelovanje Europske unije sve više usmjerava prema ostvarivanju sigurnosti za sve njezine članice. Za ostvarivanje i očuvanje sigurnosti unutar Europske unije i Schengenskog prostora važno je kvalitetno upravljanje vanjskim granicama, za koje je zadužena Europska granična i obalna straža, uspostavljena 2016. godine na temeljima agencije Frontex – Europske agencije za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije, čija je glavna uloga bila dopunjavati nacionalne sustave upravljanja granicama država članica koje su sudjelovale u Schengenskom prostoru, i to na način da se promicalo integrirano upravljanje svim vrstama vanjskih granica i usklađivala operativna suradnja na razini Europske unije s ciljem pojačavanja sigurnosti na vanjskoj granici Schengenskog prostora⁸⁵. Europsku graničnu i obalnu stražu čine Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (nastala na temelju Frontexa) te tijela država članica koja su nadležna za upravljanje granicama⁸⁶, koji zajedno nastoje očuvati sigurnost na vanjskim granicama.

Prvi od velikih sigurnosnih izazova s kojima se susreo Schengenski prostor jest migracijska kriza, čiji je vrhunac bio 2015. godine, a ogroman priljev migranata na teritorij Europske unije ukazao je na to da vanjske granice Schengenskog prostora nisu dovoljne za očuvanje njegove sigurnosti. Iz tog su razloga neke zemlje članice uvele privremene kontrole na unutarnjim granicama⁸⁷. Premda se ne može konkretno reći da nezakonite migracije nužno donose opasnosti, činjenica jest da su tijekom migracijske krize migranti kršili „fizičke i

⁸² Tatalović, S., op.cit., str. 26.

⁸³ McCann, D. (2015), *Security in Europe: The triumph of institution-building?*, U: Hough, P., Malik, S., Moran, A., Pilbeam, B., *International Security Studies: Theory and practice*, Abingdon i New York: Routledge, str. 371.

⁸⁴ Tatalović, S., Grizold, A., Cvrtila, V. (2008), *Suvremene sigurnosne politike. Države i nacionalna sigurnost početkom 21. stoljeća*, Zagreb: Golden marketing-Tehnička knjiga, str. 32.

⁸⁵ Pejaković-Đipić, S., op.cit., str. 135.

⁸⁶ Dragović, F., op.cit., str. 133.

⁸⁷ Britvec, A., op.cit., str. 234.

metaforičke granice država zbog čega automatski predstavljaju prijetnju budući da su njihove stvarne i krajnje namjere, barem inicijalno, nepoznanica“⁸⁸.

Kako bi se barem umanjilo sigurnosne probleme na koje je ukazala migracijska kriza, a koji su bili vezani za sam Schengen, Europska komisija je donijela dokument pod nazivom „Povratak Schengenu – Plan“, u kojemu je istaknuta potreba za poduzimanjem mjera u tri područja kako bi se normalizirao schengenski sustav upravljanja granicama. Prvo se područje odnosilo na nužnost poduzimanja mjera za uklanjanje ozbiljnih nedostataka utvrđenih u grčkom upravljanju vanjskim granicama Schengenskog prostora, pri čemu su države članice, agencije Europske unije i Europska komisija zadužene za pružanje pomoći Grčkoj. Drugo se područje odnosilo na prekidanje prakse pristupa „propuštanja“ koje nisu usklađene sa zakonodavstvom Europske unije, a odnose se na odobravanje pristupa postupku azila osobama koje ne ispunjavaju uvjete za to. Naposljetku, treće se područje odnosilo na usklađivanje pristupa privremenim graničnim kontrolama umjesto dotadašnjeg učestalog donošenja unilateralnih odluka o ponovnom uvođenju graničnih kontrola.⁸⁹ Uz detaljne upute za izvršavanje mjera za stabilizaciju Schengenskog prostora, u ovom je dokumentu naglasak stavljen i na činjenicu da bi ponovno uvođenje graničnih kontrola na unutarnjim granicama unutar Europske unije bilo, prije svega, izrazito neekonomično jer bi se stvorili nepotrebni troškovi, ali i druge posljedice. Štoviše, time ne samo da se ne bi „riješili izazovi migracijske krize, već bi se izazvali golemi gospodarski troškovi te političke i društvene posljedice za EU i pojedinačne države članice. Time bi se ugrozila i sudska i policijska suradnja koja je jedna od ključnih elemenata dodane vrijednosti nastale na temelju schengenskog sustava“⁹⁰.

Jedan od velikih propusta do kojih je došlo tijekom migracijske krize jest činjenica da su preko državnih granica propuštane osobe bez utvrđivanja njihova identiteta. To je mnoga sigurnosna pitanja ostavilo otvorenima, kao i mogućnost ozbiljnih posljedica, koje će se tek vidjeti. Do konkretnih mjera vezanih za taj propust došlo je prekasno – naime, tek u ožujku 2017. godine, dakle, kada je migracijska kriza već polako jenjavala, izmijenjen je Zakonik o schengenskim granicama, čime je uvedena obavezna kontrola svih putnika na vanjskim granicama. Osim toga, način na kojima je migrantima pružena pomoć nije se pokazao zadovoljavajućim, što su potvrdili brojni kasniji događaji, poput podnošenja više zahtjeva za

⁸⁸ Bilandžić, M. (2019), Nacionalna sigurnost: prognoziranje ugroza, Zagreb: Despot Infinitus d.o.o., str. 181.

⁸⁹ Europska komisija (2016), Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću; Povratak Schengenu – Plan, str. 2.

⁹⁰ Ibid, str. 3.

pomoć pod nekoliko različitih imena, nestanaka osoba (osobito djece), nemogućnosti utvrđivanja stvarnih obiteljskih veza i drugih.⁹¹

Još jedan od velikih sigurnosnih izazova s kojima se zemlje članice Schengenskog prostora moraju nositi jest terorizam, u čijoj je osnovi „primjena terora odnosno nasilja kao sredstva za ostvarenje političkih ciljeva“⁹². Izbijanje terorizma kako u svijetu tako i u Europi može se pratiti usporedno s globalizacijom, što i ne čudi – naime, zahvaljujući brzjoj komunikaciji i transportu, vanjske se sile često miješaju u lokalna društva, ugrožavajući lokalne kulture i napose vjerske komponente, što nažalost u velikom broju slučajeva dovodi do vjerskog terorizma⁹³. Stoga se i tijekom spomenute migracijske krize, potpomognuto medijskim zastrašivanjima, počeo pojavljivati strah od terorističkih akata zbog velikog priljeva migranata, no činjenica jest da je taj strah neopravdan jer su, prema Bilandžiću, kod brojnih terorističkih akata, poput onih u Londonu, Bostonu i Parizu, počinitelji bili „domaći teroristi“, tj. „migranti muslimanskog podrijetla koji očito nisu bili integrirani u društva država domaćina“⁹⁴, a ne osobe koje su dolazile iz trećih zemalja. Ipak, to ne znači da ne postoji opasnost od dolazaka terorista iz trećih zemalja, stoga je kontrola vanjskih granica iznimno važan čimbenik na području prevencije i suzbijanja terorizma na Schengenskom prostoru. Stoga je i u strategiji Europske unije za borbu protiv terorizma istaknuto „da države članice imaju primarnu odgovornost za poboljšanje zaštite ključnih ciljeva, međuovisnost granične sigurnosti, transporta i ostalih prekograničnih infrastruktura, čime se traži djelotvorna kolektivna akcija Europske unije, te da na tim područjima postoji europska razina režima sigurnosti, kao što su granična sigurnost i sigurnost transporta. Ističe se i potreba pojačavanja kontrole vanjskih granica kako bi poznatim ili osumnjičenim teroristima bilo teže ući ili djelovati unutar Europske unije, zatim tehnološka poboljšanja i uključivanje biometričkih informacija u vezi s identitetom i putnim dokumentima kako bi se povećala djelotvornost graničnih kontrola i pružila veća sigurnost građanima. Naglašava se i važnost Frontexa, koji bi imao ulogu procjene rizika u sklopu napora za jačanje kontrole na vanjskim granicama Europske unije.“⁹⁵

Posljednjih godina broj terorističkih napada i uhićenja osoba povezanima s terorizmom na području Europske unije donekle je u padu, što se može vidjeti na sljedećem grafikonu, na kojemu bijela boja predstavlja napade, a plava boja uhićenja vezana za terorizam:

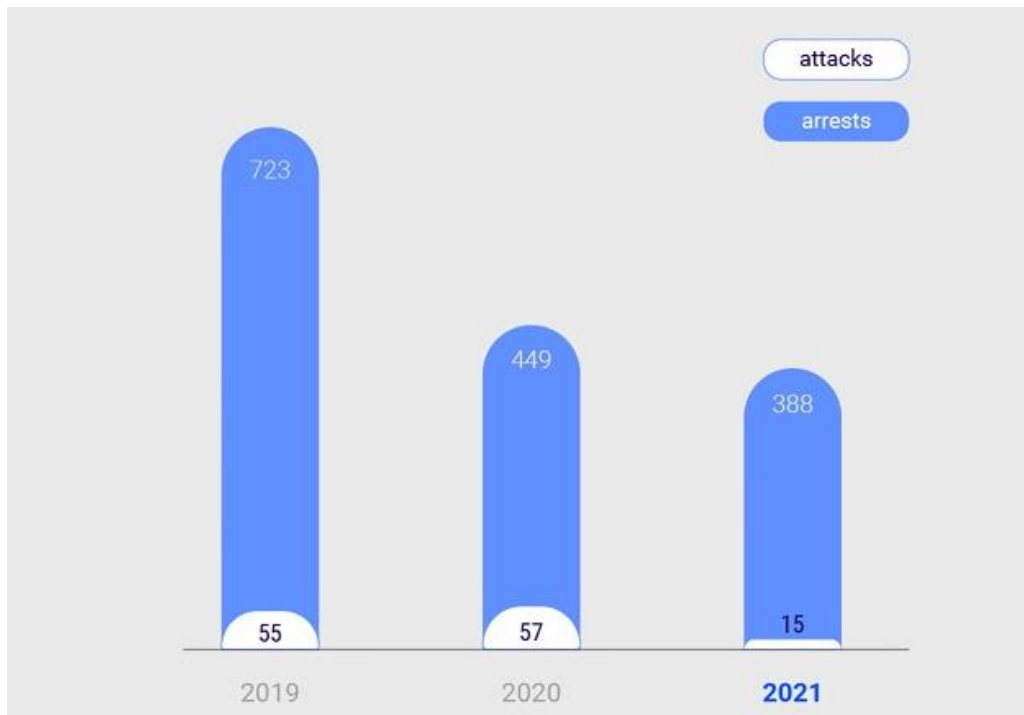
⁹¹ Dragović, F., op.cit., str. 239.

⁹² Bilandžić, M. (2014), op.cit., str. 84.

⁹³ Lutz, J., Lutz. B. (2010), str. 340–344.

⁹⁴ Bilandžić, M. (2019), op.cit., str. 182.

⁹⁵ Dragović, F., op.cit., str. 204.



Grafikon 3. Broj napada i uhićenja vezanih za terorizam u Europskoj uniji od 2019. do 2021. godine.⁹⁶

Premda je na grafikonu vidljiv konstantan pad broja uhićenja povezanih s terorizmom, kao i velik pad broja terorističkih napada od 2020. do 2021. godine, neizbježno je povezivanje takvog pada s pandemijom bolesti COVID-19, koja je podrazumijevala otežano kretanje unutar Schengenskog prostora. Ipak, činjenica da je broj terorističkih napada i uhićenja osoba povezanih s terorizmom na području Europske unije u relativnom padu nipošto nije znak da će terorizam *nestati*. Zbog toga je nužno da tijela nadležna za nadzor nastoje držati pod kontrolom to područje. To se prije svega odnosi na Europsku graničnu i obalnu stražu, ali i Schengenski informacijski sustav, zahvaljujući kojemu je olakšana razmjena informacija i samim time ubrzan postupak rješavanja potencijalnih sigurnosnih problema. Učinkovito korištenje Schengenskog informacijskog sustava, kao i znatno unapređenje Zakonika o schengenskim granicama osobito su se smatrali prioritetnima unutar protuterorističke politike Europske unije nakon većih terorističkih napada na njezinom području (napad u siječnju 2015. godine u Parizu, u studenom 2015. godine u Parizu i u ožujku 2016. godine u Bruxellesu)⁹⁷.

Treći sigurnosni izazov Schengena je pandemija koronavirusa, koja je u trenutku pisanja ovog rada donekle stavljena pod kontrolu na globalnoj razini, no njezine posljedice, osobito na gospodarskom planu, još su uvijek itekako vidljive. Pandemija je dovela do brojnih

⁹⁶ Europol, European Union Terrorism Situation and Trend Report 2022, str. 9.

⁹⁷ Butorac, K., Grubić, A. (2016), Utjecaj terorističkih napada na oblikovanje i dinamiku protuterorističke politike Europske unije, Međunarodne studije XVI/1, str. 27–28.

uskraćivanja prava i sloboda, pa tako i do ponovne uspostave graničnih kontrola na brojnim unutarnjim granicama Schengenskog prostora. Shodno tome, Europski parlament je 2020. godine donio Rezoluciju Europskog parlamenta od 17. travnja 2020. o usklađenom djelovanju EU-a za suzbijanje pandemije bolesti COVID-19 i njezinih posljedica (2020/2616(RSP)), u kojoj je države članice pozivao na međudržavnu koordinaciju koja bi spriječila negativne posljedice pandemije na ideale na kojima se Schengenski prostor temelji. Pri tome je naglasak stavljen na europsku solidarnost, koja je podrazumijevala važnost ostanka unutarnjih granica otvorenima „za protok osobne zaštitne opreme, hrane, lijekova, medicinskih proizvoda, krvnih pripravaka i organa, kao i lanca opskrbe na jedinstvenom tržištu“⁹⁸. Osim toga, u svrhu zaštite demokracije, vladavine prava i temeljnih prava, Europski parlament je države članice pozvao „da donesu samo nužne, koordinirane i proporcionalne mjere prilikom ograničavanja putovanja ili uvođenja odnosno produljenja kontrola unutarnjih granica, nakon pomne procjene njihove učinkovitosti u rješavanju problema javnog zdravlja te na temelju postojećih pravnih odredbi, točnije Zakonika o schengenskim granicama i Direktive o slobodi kretanja te uz potpuno pridržavanje Povelje o temeljnim pravima Europske unije“⁹⁹. Iz same činjenice da je ta Rezolucija donesena, kao i iz njezinog sadržaja, može se iščitati da je suradnja između država članica, na kojoj bi se trebao temeljiti Schengenski prostor, uvelike zakazala te da je došlo do brojnih propusta, ponajprije na području temeljnih ljudskih prava i sloboda, koji su, nekoordiniranim i ishitrenim odlukama te često bespotrebno donesenim mjerama uskraćivana.

Svi navedeni sigurnosni izazovi, osobito migracije i pandemija, doveli su do učestalih ponovnih uvođenja nadzora unutarnjih granicama, što je Europski parlament ocijenio kao velik problem. Naime, prema podacima iznesenim u Godišnjem izvješću o funkcioniranju schengenskog područja iz 2021. godine, u razdoblju od 2006. do 2014. godine nadzor unutarnjih granica ponovno je uveden 35 puta, dok je u razdoblju od 2015. do 2021. godine ponovno uveden čak 268 puta¹⁰⁰, što predstavlja višestruk porast u potonjem razdoblju, čiji se početak podudara s migracijskom krizom, a posljednje dvije godine tog razdoblja s pandemijom bolesti COVID-19. Iz toga je vidljivo kako se u vrlo kratkom vremenu mogu destabilizirati temelji Schengenskog prostora, stoga se sve više uočava potreba za temeljitom revizijom i usklađivanjem mehanizama odgovora na sigurnosne izazove.

⁹⁸ Rezolucija Europskog parlamenta od 17. travnja 2020. o usklađenom djelovanju EU-a za suzbijanje pandemije bolesti COVID-19 i njezinih posljedica.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Službeni list Europske unije (2022), Rezolucija Europskog parlamenta od 8. srpnja 2021. o godišnjem izvješću o funkcioniranju schengenskog područja (2019/2196(INI)).

4.2. Republika Hrvatska i sigurnosni izazovi nakon ulaska u Schengenski prostor

Ulazak Republike Hrvatske u Schengenski prostor medalja je s dvije strane. Prednosti koje donosi ulazak u Schengenski prostor su brojne, prvenstveno na gospodarskom planu, ali usporedno s njima pojavljuju se i mnogi sigurnosni izazovi. Naime, za očekivati je da bi Republika Hrvatska u bliskoj budućnosti, zahvaljujući svojem povoljnom geografskom položaju, turističkoj orijentaciji, otvorenim granicama te obnovi i razvoju njezinog gospodarstva, mogla postati sve privlačnija zemlja za ekonomsku migraciju, a uz koju se često vežu i negativni aspekti, poput crnog tržišta rada i ostalih oblika kaznenih djela (poput trgovanja ljudima, prostitucije, krijumčarenja droga i sličnog)¹⁰¹. U ovom će se dijelu rada stoga prikazati neki novi sigurnosni izazovi s kojima se Republika Hrvatska neizbježno mora suočiti kao najnovija članica Schengenskog prostora, prije svega u pogledu upravljanja vanjskom granicom Schengenskog prostora, ali i neki izazovi s kojima se već susretala, no koji bi s ulaskom u Schengenski prostor mogli postati veći, kao što su nezakonite migracije, trgovanje ljudima i terorističke prijetnje.

4.2.1. Upravljanje vanjskim granicama: Republika Hrvatska kao „frontier“ prema Europskoj uniji

Kao što je već više puta spomenuto, Schengenski prostor podrazumijeva prostor bez kontrole unutarnjih granica, a samim time javlja se potreba za pojačanjem kontrole na vanjskim granicama kako bi cijeli Schengenski prostor mogao biti siguran, osiguravajući slobode kretanja ljudi, robe, usluga i novca, i kako bi se očuvala sigurnost ne samo onih koji žive na Schengenskom prostoru, već i onih koji putuju unutar tog prostora. Poslovi kontrole vanjskih granica stoga danas „podrazumijevaju sveobuhvatan i multifunkcionalan koncept mjera s ciljem zaštite teritorija države i cjelovitog unutarnjeg prostora gdje vrijedi slobodno kretanje osoba bez graničnih kontrola. Službe koje obavljaju te poslove moraju imati povjerenje svih ostalih partnera na europskoj razini, što se postiže učinkovitim i kvalitetnim obavljanjem povjerenih poslova“¹⁰². Upravo zbog činjenice da je u pitanju vrlo kompleksan posao, povećan je pritisak na zemlje čije granice ujedno čine i vanjske granice Schengenskog prostora jer te zemlje „više ne kontroliraju granice za sebe, već za sve države članice“¹⁰³. Tako je i Republika

¹⁰¹ Dragović, F., op.cit., str. 227.

¹⁰² Dragović, F., op.cit., str. 214.

¹⁰³ Britvec, A., op.cit., str. 243.

Hrvatska, preuzimajući kontrolu nad vanjskim granicama Europske unije i Schengenskog prostora, ujedno preuzela i veliku odgovornost za očuvanje sigurnosti kod drugih zemalja članica, pri čemu bi veliki propusti po pitanju osiguravanja sigurnosti na granicama, uz operativno-policijske, imali i znatne političke implikacije¹⁰⁴, stoga je nužno poduzimanje svih potrebnih mjera kako bi se pravodobno odgovorilo na sve potencijalne sigurnosne izazove.

Kod zemalja koje upravljaju vanjskim granicama Schengenskog prostora javljaju se i pravne i financijske implikacije. Naime, potrebna je pažljivija kontrola prometa preko granica, kao i posjedovanje sofisticirane infrastrukture kako bi se mogli sačuvati podatci o putnicima koji prelaze granice te kako bi se mogli ažurirati statusi zahtjeva za azil¹⁰⁵. Razlog tome je činjenica da se, kako se Schengenski prostor širi, poslovi vezani za suzbijanje nezakonitih migracija, kao i ostalih oblika prekograničnog kriminaliteta, prebacuju na države koje održavaju vanjske granice Schengenskog prostora. Ipak, ne bi sav teret trebao pasti na te države jer je riječ o vrlo velikom prostoru bez unutarnjih kontrola granica, već bi se učinkovito suzbijanje svih kriminalnih radnji na Schengenskom prostoru trebalo temeljiti na solidarnosti, uzajamnom povjerenju te učinkovitoj suradnji između tijela pojedinih država članica, a koristeći se financijskim sredstvima Europske unije namijenjenima ostvarivanju strateških i operativnih planova u svrhu postizanja sinergijskog učinka.¹⁰⁶ Stoga je neophodno održavanje dobrih diplomatskih odnosa Republike Hrvatske s ostalim državama članicama, kako bi se Republika Hrvatska mogla nositi sa svim sigurnosnim izazovima s kojima se mora nositi kao nova zemlja članica zadužena za održavanje dijela vanjske granice Schengenskog prostora. Osim s ostalim zemljama članicama Schengenskog prostora, za Republiku Hrvatsku je važna i suradnja s trećim zemljama, osobito sa zemljama s kojima dijeli granicu, a koje nisu članice Schengenskog prostora (Bosnom i Hercegovinom, Crnom Gorom te Srbijom), jer suradnja s trećim zemljama predstavlja vrlo važan dio koncepta europskog integriranog upravljanja granicama¹⁰⁷.

Kako bi što uspješnije obavila svoju dužnost očuvanja sigurnosti na vanjskim granicama Schengenskog prostora, Republika Hrvatska je hrvatske nacionalne kapacitete stavila na raspolaganje Agenciji za europsku graničnu i obalnu stražu, zaduženoj za upravljanje vanjskim

¹⁰⁴ Dragović, F., op.cit., str. 177–178.

¹⁰⁵ Britvec, A., op.cit., str. 243.

¹⁰⁶ Dragović, F., op.cit., str. 222.

¹⁰⁷ Europsko vijeće, Jačanje vanjskih granica EU-a, <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/strengthening-external-borders/>, pristupljeno 5. 5. 2023.

granicama, s ciljem postizanja njezine pune operativnosti koja bi do 2027. godine trebala uključivati 10.000 službenika¹⁰⁸.

4.2.2. Republika Hrvatska i sigurnosni izazovi

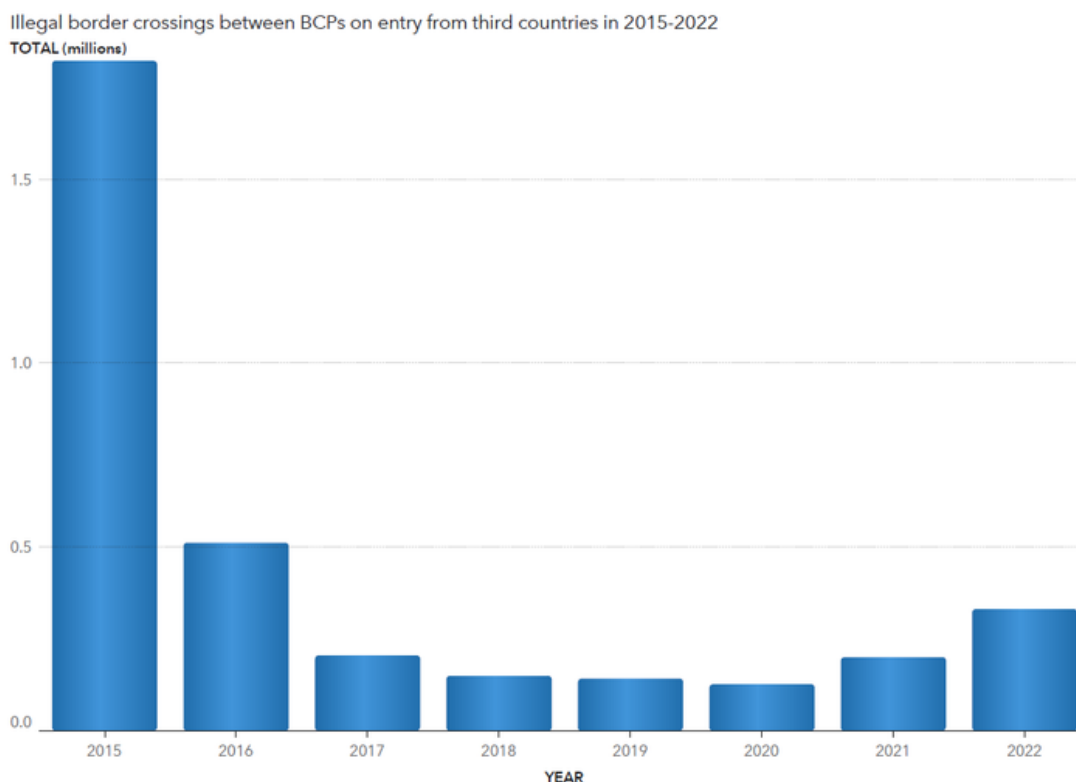
Republika Hrvatska kao članica Europske unije i Schengenskog prostora mora se suočavati s novim sigurnosnim izazovima. Jedan od najvećih izazova svakako su nezakonite migracije, koje su osobito tijekom migrantske krize 2015. i 2016. godine preplavile Europsku uniju, a koje sa sobom nerijetko donose i druge sigurnosne izazove, poput trgovanja ljudima. Pri nošenju s takvim izazovima, osobito nezakonitim migracijama, nužno je obratiti pažnju i na zaštitu ljudskih prava i sloboda migranata, jer i to čini dio odgovornosti koju je Republika Hrvatska preuzela ulaskom u Schengenski prostor. U svrhu učinkovitog suočavanja s tim sigurnosnim izazovima, nužna je potpuna kooperacija svih institucija Europske unije, ali i temeljite promjene – od jačanja kapaciteta policije i ostalih službi zaštite, do reguliranja pravnog okvira – kako bi se riješili strukturni nedostaci vezani za zaštitu granica Europske unije, ali i zaštitu prava i sloboda njezinih građana¹⁰⁹. U svemu tome mora sudjelovati i Republika Hrvatska kao punopravna članica kako bi pomogla pri ostvarivanju i održavanju ne samo nacionalne, već i međunarodne sigurnosti.

4.2.2.1. Masovne nezakonite migracije i zaštita ljudskih prava migranata

Republika Hrvatska kao zemlja koja upravlja vanjskom granicom Schengenskog prostora pred sobom ima velik izazov u pogledu nezakonitih migracija. Premda je vrhunac migrantske krize bio 2015. i 2016. godine, nezakonite migracije su problem s kojim se Schengenski prostor već niz godina i dalje suočava. Iako su brojke nezakonitih migracija na Schengenskom prostoru postupno padale nakon 2016. godine, podatci o 2022. godini pokazuju ponovni veći rast – preliminarni izračuni ukazuju na brojku od oko 330 000 slučajeva nezakonitih migracija na području Europske unije (u to nisu uračunate izbjeglice iz Ukrajine, s kojima bi ta brojka bila još i veća). Kretanja nezakonitih migracija na području Europske unije u posljednjih osam godina prikazana su na sljedećem grafikonu:

¹⁰⁸ Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine, str. 97.

¹⁰⁹ Zeko, M., Vrbanec, M. (2022), Implementation of the Schengen acquis and the role of the Republic of Croatia in the protection of EU external borders, Policija i sigurnost 31/3, str. 335.



Grafikon 4. Nezakoniti prelasci granica Europske unije iz trećih zemalja od 2015. do 2022. godine.¹¹⁰

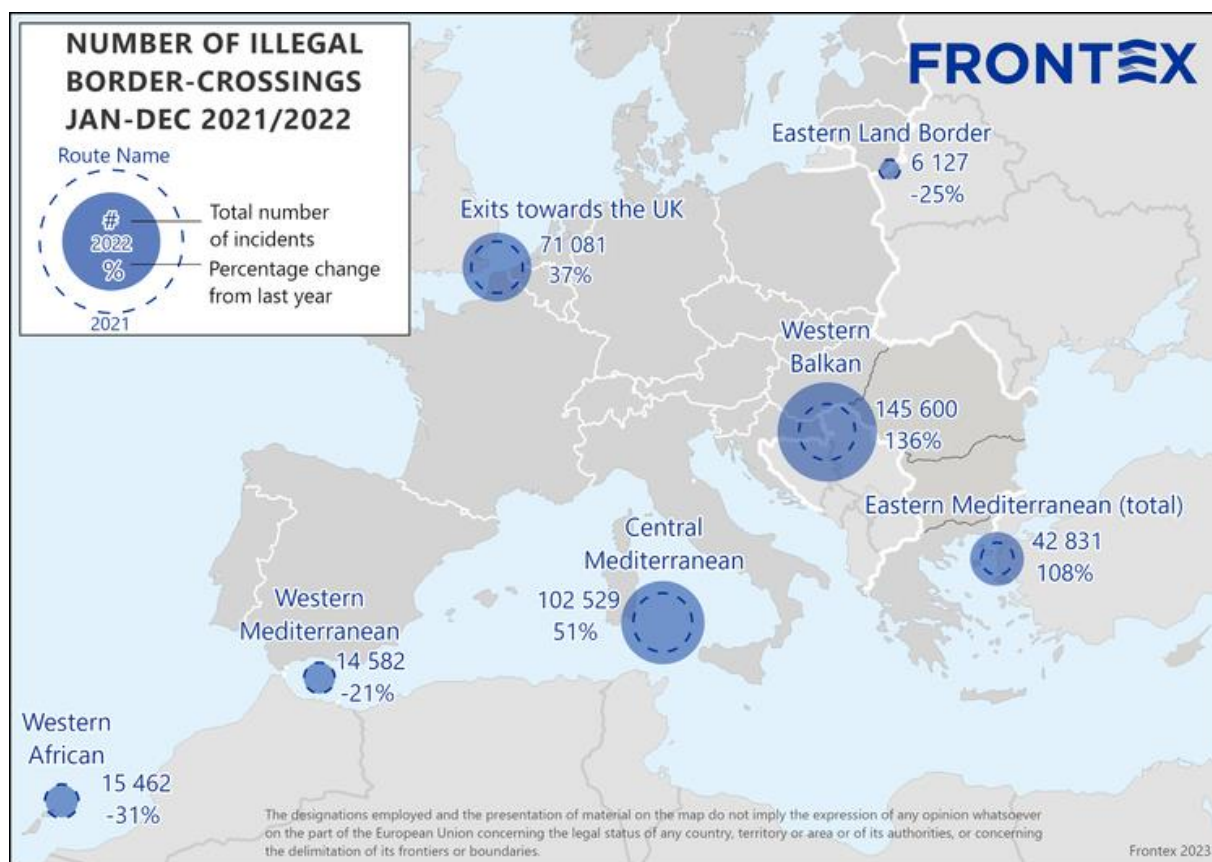
Dakle, nakon rekordne 2015. godine, 2016. se godine broj nezakonitih migracija postepeno počeo smanjivati, u 2021. godini malo je porastao, no brojke iz 2022. godine svjedoče već nešto većem rastu. Zbog toga bi Republika Hrvatska kao najnovija članica Schengenskog prostora i osobito kao zemlja na njegovoj vanjskoj granici, trebala uložiti dodatne napore u suočavanje s nezakonitim migracijama i posljedicama koje one mogu donijeti. Pri tome je naglasak na samom suočavanju s postojećom situacijom, a ne na njezinoj prevenciji, jer činjenica jest da sama Republika Hrvatska, baš kao ni Europska unija, ne može zaustaviti migrantsku krizu, već je za to potrebno riješiti sam korijen migrantske krize, a to su, između ostalog, bliskoistočni problemi. Dakle, dok će god na Bliskom istoku vladati neprestani sukobi, nove će migrantske krize biti itekako izvjesne, stoga je sprečavanje da one ne prerastu u katastrofe velik izazov za međunarodnu i europsku sigurnost, ali i nacionalnu sigurnost Republike Hrvatske te njezin položaj i moć u međunarodnoj zajednici¹¹¹. Osim toga, uzrok recentnijih migracija je ruska agresija na Ukrajinu, koja je velik broj ukrajinskih državljana nagnala na (većinom nezakonite) migracije na Schengenskom prostoru. Zbog toga je i

¹¹⁰ FRONTEX, EU's external borders in 2022: Number of irregular border crossings highest since 2016, <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-s-external-borders-in-2022-number-of-irregular-border-crossings-highest-since-2016-YsAZ29>, pristupljeno 28. 3. 2023.

¹¹¹ Bilandžić, M. (2019), op.cit., str. 184.

okončanje sukoba između Rusije i Ukrajine jedan od preduvjeta za zaustavljanje migrantske krize.

Ono što Republiku Hrvatsku po pitanju rasta broja nezakonitih prelazaka europskih granica u 2022. godini stavlja u osobito nezavidan položaj jest takozvana zapadnobalkanska ruta, kojom su se kretali većinom državljani Sirije, Afganistana i Turske. Dok je na pojedinim migrantskim rutama u 2022. godini zabilježen pad u odnosu na 2021. godinu, na zapadnobalkanskoj ruti je zabilježen velik rast i gotovo polovica slučajeva nezakonitih prelazaka granica na području Europske unije u 2022. godini.¹¹² To je vidljivo na sljedećoj slici:



Slika 3. Broj nezakonitih prelazaka granica na pojedinim rutama i postotak rasta u odnosu na 2021. godinu.¹¹³

Kao što je vidljivo na slici, 2022. godine zabilježeno je čak 145 600 slučajeva nezakonitih prelazaka granice na zapadnobalkanskoj ruti, što je porast od čak 136 % u odnosu na 2021. godinu. To znači da je na Hrvatsku i Mađarsku, kao članice Schengenskog prostora koje su u izravnom doticaju sa zapadnobalkanskom rutom, stavljen velik pritisak kako bi

¹¹² FRONTEX, EU's external borders in 2022: Number of irregular border crossings highest since 2016, <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-s-external-borders-in-2022-number-of-irregular-border-crossings-highest-since-2016-YsAZ29>, pristupljeno 28. 3. 2023.

¹¹³ Ibid.

potpomogle očuvanju sigurnosti drugih zemalja članica unutar Schengenskog prostora. Iz tog razloga Frontex tim dvjema zemljama, kao najpogođenijima migracijskim tokovima na zapadnobalkanskoj ruti, raspoređuje opremu poput vozila za nadzor granica te specijalizirane službenike. Osim toga, Europska unija je u 2021. i 2022. godini, za djelovanja povezana s migracijama u području pogođenom migracijskim tokovima na zapadnobalkanskoj ruti, u okviru Instrumenta pretprijetne pomoći (IPA) III (za razdoblje od 2021. do 2027. godine) pružila potporu u iznosu 201,7 milijuna eura, koja bi trebala pripomoći jačanju sposobnosti upravljanja granicama u toj regiji, kao i jačanju kapaciteta za upravljanje granicama na tom području¹¹⁴. Iz toga je vidljivo koliko se velika pozornost pridaje očuvanju vanjskih granica Schengenskog prostora kako bi se očuvala unutarnja sigurnost tog prostora prilikom suočavanja sa sigurnosnim izazovima. Ipak, treba naglasiti da se samo čuvanje vanjskih granica Schengenskog prostora ne može smatrati dostatnim za očuvanje unutarnje sigurnosti po pitanju migracijskih tokova, već su nužne i koordinacija i suradnja među zemljama članicama, a koje, kako je već istaknuto, nisu na potrebnoj razini.

Olakotna okolnost koju ima Republika Hrvatska vezano za nezakonite migracije je činjenica da je Hrvatska u pravilu emigrantska zemlja, odnosno da se ne iskazuje velik interes za useljavanje u Hrvatsku iz trećih zemalja. Također, nezakonite migracije na hrvatskom teritoriju u većoj su mjeri tranzitnog karaktera, odnosno osobe koje na nezakonit način prelaze granicu u pravilu ne planiraju ostati u Hrvatskoj, već nastaviti put prema drugim, razvijenijim zemljama Schengenskog prostora. Stoga je i u Hrvatskoj, kao i u ostatku Europske unije, najzastupljeniji oblik nezakonitih migracija prekoračenje zakonitog boravka stranaca, koji na njezinom teritoriju ostaju dok ne pronađu način kako da dođu do krajnjeg odredišta.¹¹⁵ No to nikako ne znači da bi Hrvatska zbog toga trebala zanemarivati dužnosti koje ima kao zemlja zadužena za upravljanje vanjskom granicom Schengenskog prostora. Naprotiv, kao što je već spomenuto, dužna je surađivati s ostalim članicama kako bi u Schengenskom prostoru u punom smislu riječi mogla zaživjeti ideja „Europe bez granica“.

Što se tiče migrantske krize 2015. i 2016. godine i perioda koji je uslijedio nakon nje, Republika Hrvatska pokazala je spremnost za suočavanje s izazovima i pritiscima koje ona nosi te je, kao članica Europske unije, prihvatila sudjelovanje u procesu premještanja osoba iz država članica s najvećim brojem izbjeglica u ostale države članice. Nadalje, 2022. godine Republika

¹¹⁴ Europsko vijeće, Zapadnobalkanska ruta, <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-migration-policy/western-balkans-route/>, pristupljeno 30. 3. 2023.

¹¹⁵ Dragović, F., op.cit., str. 237.

Hrvatska je donijela Odluku o premještanju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koje ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite (NN, 88/2022), obvezujući se tako prihvatiti do 60 državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva. Također, treba spomenuti i činjenicu da je Republika Hrvatska korisnica dvaju fondova – Fonda za azil, migracije i integraciju te Fonda za unutarnju sigurnost – kojima je cilj učinkovito upravljati migracijskim tokovima, jačati i razvijati zajedničku politiku azila, supsidijarnu zaštitu i privremenu zaštitu te zajedničku imigracijsku politiku, tj. osiguravati visoku razinu sigurnosti.¹¹⁶

Kod nezakonitih migracija od velike je važnosti „zaštititi ljudska prava ugroženih migranata a da se pritom ne narušava unutarnja sigurnost i instituti koje su izgradile države članice Unije“¹¹⁷. Shodno tome, donesena je Rezolucija Europskog parlamenta od 19. svibnja 2021. o zaštiti ljudskih prava i vanjskoj migracijskoj politici EU-a (2020/2116(INI)), u kojoj se ističe da „Europska unija kao povijesna regija emigracije i imigracije te kao zajednica ujedinjena temeljnim vrijednostima ljudskog dostojanstva, slobode i ljudskih prava i kao jedan od najvećih donatora na svijetu koji promiče održivi razvoj, pruža podršku raseljenim osobama, rješava temeljne uzroke migracija i na multilateralnim forumima radi na pronalaženju trajnih rješenja, ima posebnu dužnost poštovati, štiti i promicati prava migranata, posebice u svojim vanjskim odnosima“¹¹⁸.

Kao činovi koji posebice ugrožavaju ljudska prava migranata, međunarodno humanitarno pravo i/ili pravo o izbjeglicama ističu se: „zabrana prisilnog udaljenja ili vraćanja, prisilno vraćanje migranata i nasilni napadi na migrante, proizvoljna i neograničena pritvaranja u neljudskim uvjetima, iskorištavanje, mučenje i drugi oblici zlostavljanja koji obuhvaćaju silovanje, nestanak i smrt“¹¹⁹, stoga se države članice pozivaju na ispunjavanje svojih humanitarnih obaveza, osobito u pogledu zaštite ljudskih prava svih migranata. Ipak, kad se to retrospektivno usporedi s vrhuncem migrantske krize 2015. i 2016. godine, nikako se ne može reći da su sve države članice bile voljne štiti ljudska prava migranata, već je, naprotiv, došlo do raznih (ne)očekivanih reakcija. Primjerice, slovački premijer Robert Fico izjavio je da je Slovačka voljna primiti isključivo kršćane, češki je političar Jaroslav Kaczyński prihvaćanje

¹¹⁶ Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Migracije i azil, <https://mup.gov.hr/o-nama-9/mup-i-eu/migracije-i-azil/282173>, pristupljeno 28. 4. 2023.

¹¹⁷ Dragović, F., op.cit., str. 53.

¹¹⁸ Rezolucija Europskog parlamenta od 19. svibnja 2021. o zaštiti ljudskih prava i vanjskoj migracijskoj politici EU-a (2020/2116(INI)).

¹¹⁹ Ibid.

izbjeglica smatrao rizikom za javno zdravstvo, dok je mađarski premijer Viktor Orbán raspisao referendum na kojemu je izglasano odbijanje prihvata stranaca u Mađarsku¹²⁰. Takvi su potezi još jednom ukazali na manjak suradnje među državama članicama, što je jedna od rijetkih konstanti Europske unije i Schengenskog prostora i što, izvjesno je, neće promijeniti ni spomenuta Rezolucija niti drugi dokumenti.

Možda najviše ugrožavanja ljudskih prava migranata zabilježeno je u Njemačkoj, koja je 2016. godine zaprimila najviše migranata. Premda su namjere bile humanitarne naravi, ta je činjenica ukazala na još neke probleme. Naglo, nekontrolirano preplavlivanje Europe migrantima, potpomognuto medijskim napisima, kod pojedinaca je razvilo strah od migranata, „zajedno s idejom da migracije predstavljaju opasnost za etničku i kulturnu ravnotežu društva, potičući rasizam i politički radikalizam“¹²¹. To je vidljivo u događajima iz iste godine kada je Njemačka zaprimila više od milijun migranata, a kada je u njoj došlo do više od 3500 napada na migrante i azilantske hostele, te više od 200 napada na volontere i izbjegličke organizacije. Migrantska je kriza tako Njemačku, inače prijateljski nastrojenu prema migrantima, okrenula u smjeru ksenofobije vrlo brzo nakon prihvata velikog broja migranata¹²². Pri tome je mahom riječ o desničarskom terorizmu, i to od strane osoba koje nisu bile povezane s nikakvim ekstremističkim skupinama¹²³, što ukazuje na velik problem: nemogućnost pravovremenog identificiranja potencijalnih terorista. Također, ti su događaji ukazali na brojne pogreške do kojih je došlo prilikom nekontroliranog prijema migranata, bez konkretnih utvrđenih postupaka i planova o njihovom zbrinjavanju¹²⁴, ali također i na opasnosti koje donosi ekstremizam, a ne migranti.

Zbog svega toga rješavanje problema nezakonitih migracija državljana trećih zemalja postalo je jednim od glavnih ciljeva zajedničke politike po pitanju sigurnosti, slobode i pravde. Kako bi se taj problem donekle riješio, potrebno je stvoriti učinkovitu politiku povratka, kao i sporazume vezane za ponovni prihvata. Također, u svrhu učinkovite kontrole granica trebala bi se, osim granične policije, aktivno uključiti i sva nadležna tijela kako bi se pokušale suzbiti nezakonite radnje na vanjskim granicama, čime bi se jačala sigurnost kako na nacionalnoj tako

¹²⁰ Krastev, I. (2019), Što nakon Europe?, Zagreb: TIMpress, str. 64–65.

¹²¹ Britvec, A., op.cit., str. 243.

¹²² Krastev, I. (2019), op.cit., str. 80–81.

¹²³ Koehler, D. (2018), Recent Trends in German Right-Wing Violence and Terrorism: What are the Contextual Factors behind 'Hive Terrorism'?, Perspectives on Terrorism 12/6, str. 73.

¹²⁴ Dragović, F., op.cit., str. 172–173.

i na međunarodnoj razini¹²⁵, ali imajući pritom na umu važnost zaštite ljudskih prava ugroženih migranata.

4.2.2.2. Organizirani kriminal: izazovi trgovine ljudima

Trgovanje ljudima već je stoljećima prisutno u svijetu kao najteži oblik kršenja ljudskih prava, dok mu se veća pažnja kao negativnoj pojavi počela pridavati u 20. stoljeću. Ono je često vrlo usko povezano s krijumčarenjem migranata, stoga se nerijetko ta dva pitanja istovremeno rješavaju¹²⁶. Kao članica Europske unije i Schengenskog prostora, i Republika Hrvatska mora se suočavati s tim pitanjima. Premda je i prije pristupanja Europskoj uniji pridavala pažnju problematici trgovanja ljudima, od 2011. se godine može pratiti još veći rad na suzbijanju trgovine ljudima. Republika Hrvatska ratificirala je brojne međunarodne dokumente vezane za tu problematiku, među kojima treba istaknuti Konvenciju o pravima djeteta, Konvenciju Vijeća Europe o suzbijanju trgovanja ljudima te Direktivu 2011/36/EU o prevenciji i suzbijanju trgovanja ljudima te zaštiti žrtava, čije su odredbe, uz odredbe drugih ratificiranih dokumenata, ugrađene u njezin normativni okvir¹²⁷.

Trgovanje ljudima usko je povezano s nezakonitim migracijama i kao takvo, nažalost, često ostaje neotkriveno. Otkrivenih žrtava trgovanja ljudima u Republici Hrvatskoj godišnje bude prosječno 35, dok je u pandemijskim godinama (2020., 2021. i 2022.) taj broj bio u padu¹²⁸. Na razini Europske unije broj registriranih žrtava trgovanja ljudima iz godine u godinu varira, što se može vidjeti i na sljedećem grafikonu:

¹²⁵ Ibid, str. 185.

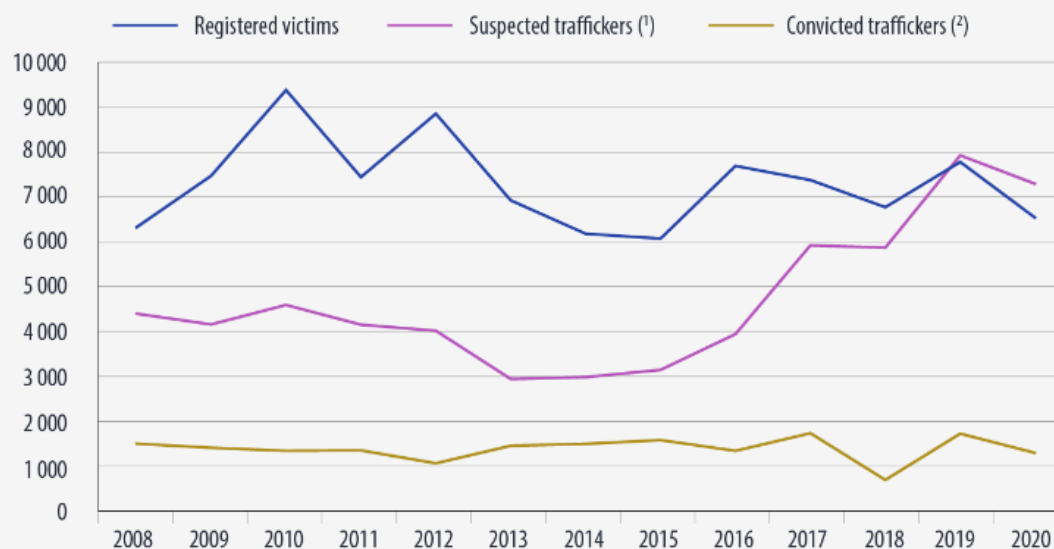
¹²⁶ Milković, I. (2020), Trgovina ljudima kao najteži oblik kršenja ljudskih prava, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 57/4, str. 1101.

¹²⁷ Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, Suzbijanje trgovanja ljudima, <https://ljudskaprava.gov.hr/suzbijanje-trgovanja-ljudima/599>, pristupljeno 2. 5. 2023.

¹²⁸ Maršalevski, A. (2022), Empirijski pokazatelji trgovanja ljudima i ropstva u Hrvatskoj – temelj za unapređenje pravnog okvira, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu 29/2, str. 500.

People involved in trafficking in human beings by legal status, 2008-2020

(number of people)



The visual shows totals for responding countries. No adjustments were made.

(1) Estonia and Sweden: 2019 data not available. Estonia, Ireland, the Netherlands and Sweden: 2020 data not available.

(2) Italy: 2019 data not available. Belgium and Italy: 2020 data not available.

eurostat 

Grafikon 5. Broj registriranih žrtava, osumnjičenih počinitelja i osuđenih počinitelja trgovanja ljudima od 2008. do 2020. godine u Europskoj uniji.¹²⁹

Iz ovog se grafikona može iščitati variranje broja registriranih žrtava trgovanja ljudima, ali i gotovo konstantan porast osumnjičenih počinitelja kaznenog djela trgovanja ljudima, što bi se moglo smatrati pozitivnim, u smislu prevencije budućih kaznenih djela, ali isto tako bi moglo ukazivati i na mogući porast samog broja žrtava kaznenog djela trgovanja ljudima. Pri tome treba istaknuti i činjenicu da je u 2021. godini na razini Europske unije zabilježen porast broja registriranih žrtava trgovanja ljudima od 10 % u odnosu na 2020. godinu¹³⁰, što se također može „opravdati“ pandemijom.

Kao preduvjet za uspješnu borbu protiv trgovanja ljudima, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske ističe „stvaranje zakonodavnog okvira za progon počinitelja

¹²⁹ Eurostat, Human trafficking in the EU, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20221213-2>, pristupljeno 3. 5. 2023.

¹³⁰ Eurostat, Victims of trafficking of human beings up 10% in 2021, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230208-2>, pristupljeno 3. 5. 2023.

kaznenog djela trgovanja ljudima te za pružanje pomoći i zaštite žrtvama¹³¹. Suzbijanjem trgovanja ljudima u Hrvatskoj se bavi Nacionalni odbor za suzbijanje trgovanja ljudima i Operativni tim Nacionalnog odbora za suzbijanje trgovanja ljudima u okviru Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske. Oni su, među ostalim, zaduženi i za provođenje Nacionalnog plana za suzbijanje trgovanja ljudima. Aktualni plan u vrijeme pisanja ovog rada još nije donesen, no u tijeku je izrada Nacionalnog plana za suzbijanje za suzbijanje trgovanja ljudima za razdoblje od 2022. do 2027. Prema najavama, taj bi plan trebao sadržavati definicije i postavljanje posebnih ciljeva vezanih za suzbijanje trgovanja ljudima u Republici Hrvatskoj kako bi se nadogradio postojeći referalni sustav i kako bi se prilagodilo novim trendovima tog fenomena. Također, plan bi trebao biti usklađen s EU strategijom suzbijanja trgovanja ljudima za razdoblje od 2021. do 2025., kao i s ostalim relevantnim dokumentima i preporukama s tog područja¹³².

4.2.2.3. Regionalna nestabilnost i terorističke prijetnje

Terorizam, premda nipošto nije nova pojava, u javnosti se počeo percipirati kao velik sigurnosni problem koji može zadesiti svaku zemlju nakon terorističkog napada na SAD 2001. godine. Stoga je i 2003. godine donesena Europska sigurnosna strategija, a nakon što su teroristički napadi počeli uzimati zamah i po teritoriju Europske unije, doneseni su i drugi, srodni dokumenti koji bi trebali potpomoći suzbijanju terorizma. Ipak, unatoč naporima uloženima u to, ostaje vidljiva činjenica da se Europska unija mora suočiti s ozbiljnim praktičnim deficitima i bitno ograničenim sposobnostima, osobito po pitanju zajedničke vanjske i sigurnosne politike te unutarnje sigurnosti.¹³³

Teroristički napadi na području Europske unije glavni su zamah imali 2015., 2016. i 2017. godine, što se podudara s vrhuncem migrantske krize i razdobljem u kojemu se migrantska kriza smirivala. Podudaranje terorističkih napada i migrantske krize ne može se promatrati samo s jedne perspektive. Naime, kako je već spomenuto u radu, upravo su migranti nerijetko jedna od glavnih meta desničarskih terorističkih napada.

¹³¹ Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Kako zakon može zaštititi žrtve trgovanja ljudima?, <https://mup.gov.hr/istaknuteteme/nacionalni-programi-i-projekti/nacionalni-programi-237/suzbijanje-trgovanja-ljudima/kako-zakon-moze-zastititi-zrtve-trgovanja-ljudima/282030>, pristupljeno 5. 5. 2023.

¹³² Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, Izrada Nacionalnog plana za suzbijanje trgovanja ljudima za razdoblje od 2022. do 2027., <https://ljudskaprava.gov.hr/izrada-nacionalnog-plana-za-suzbijanje-trgovanja-ljudima-za-razdoblje-od-2022-do-2027/1072>, pristupljeno 27. 4. 2023.

¹³³ Bilandžić, M. (2019), op.cit., str. 208.

Smanjenje intenziteta migrantske krize ukazalo je na nove prijetnje Schengenskom prostoru, prije svega terorističke. Zbog toga se uloga službi koje štite vanjske granice, u koje spadaju i nadležne službe Republike Hrvatske kao zemlje s vanjskom granicom Schengenskog prostora, sve više počela usmjeravati „na osobe koje čine terorističku organizaciju i na sve osobe koje se po bilo kojoj osnovi povezuju s terorizmom, a to su članovi terorističke organizacije, pomagači, krijumčari i dr. Cilj službi za kontrolu granica je detektirati takve osobe pri legalnom ili ilegalnom prelasku granice i poduzeti daljnje aktivnosti, samostalno ili u suradnji s drugim tijelima za provođenje zakona ili sigurnosnim službama“¹³⁴. Tijekom spomenutih događanja, Europska unija je donijela Globalnu strategiju vanjske politike i sigurnosti EU (engl. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy; dalje u tekstu: Globalna strategija), koja je usvojena u lipnju 2016. godine. U toj je strategiji izneseno pet prioriteta Europske unije vezanih za unutarnju i vanjsku sigurnost:

- 1) sigurnost Europske unije, kojoj su izazovi terorizam, *cyber* sigurnost, energetska sigurnost, hibridne prijetnje i vanjsko upravljanje granicama
- 2) otpornost država na južnim i istočnim granicama Europske unije
- 3) sveobuhvatni pristup konfliktima i krizama
- 4) kooperativni regionalni poredak
- 5) globalno upravljanje u 21. stoljeću.¹³⁵

Prema Globalnoj strategiji, terorizam, hibridne prijetnje i organizirani kriminal po pitanju sigurnosti nisu vezani za granice, stoga je na tim područjima potrebna veća povezanost između vanjskog djelovanja i unutarnjeg područja slobode, sigurnosti i pravde¹³⁶. Ta je povezanost jednako tako potrebna i kod sigurnosnih problema vezanih za vanjske granice, i na njoj se schengenski sustavi poput SIS II i VIS-a zasnivaju, no činjenica jest da se sigurnosni problemi koji nisu vezani za granice utoliko teže detektiraju jer često ne ostavljaju fizički trag koji se može pravovremeno prepoznati.

U borbi protiv terorizma nemoguće je dati jednak odgovor na svaki oblik terorizma jer se mehanizmi odgovora moraju mijenjati kako se mijenja i sam terorizam. Osim toga, osim klasičnih oblika terorizma, danas se pojavljuju i neke nove, s njim povezane prijetnje. Takvi se oblici terorizma „pripremaju “nevidljivo“ i u tajnosti, a u trenutku kada se dogode, mogu

¹³⁴ Dragović, F., op.cit., str. 206.

¹³⁵ Bilandžić, M. (2019), op.cit., str. 305.

¹³⁶ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy (2016), str. 50.

prouzročiti goleme ljudske i materijalne gubitke¹³⁷, zbog čega samo čuvanje vanjskih granica Schengenskog prostora naprosto nije dovoljno. Danas se tako „terorizam sve više povezuje s nedopuštenom proizvodnjom i trgovinom narkoticima (narkoterorizam), informatičkom sigurnošću (cyber-terorizam), zajedničkim djelovanjem skupina organiziranog kriminala i terorista, prijetnjom od 'domaćih terorista' koji se svojim podrijetlom, neuočljivošću i fizionomijom ne razlikuju od sredine na koju su odlučili dići ruku, ali i sve izraženijim problemom tzv. vukova samotnjaka, odnosno osoba koje samostalno, pod jačim ili slabijim utjecajem terorističke ideologije i propagande, izravno ili posredno radikalizirano slijede radikalnu terorističku ideologiju te pripremaju i izvršavaju napade zbog osjećaja ideološke povezanosti s terorističkim organizacijama“¹³⁸. Dakle, ustaljeni obrasci postupanja protiv terorizma već se neko vrijeme ne mogu smatrati dostatnima za kvalitetnu borbu protiv terorizma, a izvjesno je da će neki oblici potencijalnog terorizma u budućnosti biti sve teže prepoznavani na vrijeme. Isto vrijedi i za spomenuti desničarski ekstremizam, koji je posljedično, osobito u Njemačkoj, doveo do velikog broja terorističkih napada, i to velikim dijelom usmjerenih na migrante, odnosno potaknutih ksenofobijom. Jedan od primjera toga je slučaj tada 71-godišnje žene, koja je osuđena na devet godina zatvorske kazne zbog podmetanja dvaju požara 2016. i 2017. godine. Naime, ustvrđeno je da je žena, motivirana ksenofobijom, krivnju za te požare htjela prebaciti na iranskog migranta¹³⁹ i na taj način poticati strah od migranata. Upravo taj neutemeljeni strah može se smatrati i glavnim uzrokom takvih terorističkih napada, stoga se može zaključiti da je pri tome, nažalost, riječ o neprekinutom, kružnom tijeku, u kojemu strah potiče terorizam, a terorizam potiče strah.

Unatoč postojanju sustava kao što je SIS II, teroristički su napadi i dalje dio svakodnevnice na Schengenskom prostoru. Zbog toga se treba zapitati zakazuje li sustav protuterorističke obrane zbog zastarjelog pravnog okvira, neuhodanosti službi za kontrolu vanjskih granica, ili naprosto zbog činjenice da se često pažnja obraća na neke sporedne probleme, a sigurnosni problemi koji već godinama pogađaju Schengenski prostor i Europsku uniju stavljeni su na drugo mjesto. Ipak, suočavanje s terorizmom problem je za koji i u ostatku svijeta još nije pronađen sveobuhvatan odgovor, no u svakom slučaju „protuterorizam podrazumijeva proaktivne mjere usmjerene na sprječavanje terorističkih udara, odvratanje od

¹³⁷ Perišić, P. (2021), Utjecaj prijetnji modernog doba na značenje neposredno predstojećeg napada u kontekstu prava države na samoobranu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 42/3, str. 766.

¹³⁸ Dragović, F., op.cit., str. 201.

¹³⁹ Koehler, D., op.cit., str. 73.

terorizma i suprotstavljanje terorizmu¹⁴⁰. Dakle, sve dok se ne pronađe sveobuhvatan odgovor na terorizam, do napada će i dalje dolaziti.

Premda mogućnost terorističkih prijetnji uvijek postoji, Republika Hrvatska zasad nije bila izložena masovnijim terorističkim napadima¹⁴¹. Prema podacima GTD-a (Global Terrorism Database; hrv. Svjetska baza podataka o terorizmu), u Hrvatskoj je od njezinog osamostaljenja izvršeno ukupno 58 terorističkih napada, od kojih je veći dio vezan za Domovinski rat, a posljednji zabilježen teroristički napad odvio se 2020. godine u Zagrebu na Banskim dvorima, pri čemu je jedan policajac ranjen, a napadač je počinio samoubojstvo¹⁴². Budući da geografski položaj Republike Hrvatske uključuje neposrednu blizinu područja na kojima su česte nestabilnosti, otvara se mogućnost dodatnih potencijalnih terorističkih prijetnji. Zbog toga Republika Hrvatska ima potrebu i dužnost održavanja diplomatskih odnosa sa zemljama u regiji jer na taj način izravno doprinosi i održavanju sigurnosti u Schengenskom prostoru.

Kako bi se uspješno suočili s potencijalnim terorističkim prijetnjama, u Nacionalnoj razvojnoj strategiji Republike Hrvatske do 2030. godine istaknuto je nekoliko strateških ciljeva koji se tiču tog područja. Pri tome je, između ostalog, ključna suradnja tijela za provedbu zakona u Republici Hrvatskoj te u državama članicama Europske unije, ali i s privatnim sektorom, kako bi se pronašla zajednička rješenja za bržu identifikaciju i postupanje s ranim znakovima radnji koje bi mogle voditi terorističkom djelovanju. Također, naglasak je stavljen i na pitanje posjedovanja i lake dostupnosti nezakonitog vatrenog oružja, koje bi se također trebalo rješavati pojačanom suradnjom unutar Europske unije, sa susjednim zemljama i s relevantnim međunarodnim organizacijama (npr. Interpol) u svrhu pravovremenog prikupljanja i razmjene informacija te poduzimanja odgovarajućih operativnih aktivnosti¹⁴³.

Ključan dokument Republike Hrvatske vezan za terorizam je Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma iz 2015. godine, u kojoj su dane smjernice za nadograđivanje postojećih i za izgradnju novih mjera i mehanizama za prevenciju i suzbijanje terorizma, a cilj joj je „osiguranje osnova – angažmanom i razvojem svih potrebnih nacionalnih resursa – za najvišu moguću razinu zaštite Republike Hrvatske od terorizma, te istovremeno pružanje

¹⁴⁰ Dokman, T. (2022), *Otvoreni obavještajni izvori i protuterorizam*, Zagreb: Hrvatska sveučilišna naklada, str. 152.

¹⁴¹ Tatalović, S., Grizold, A., Cvrtila, V., op.cit. str. 320.

¹⁴² Global Terrorism Database, Incident Summary, <https://www.start.umd.edu/gtd/search/IncidentSummary.aspx?gtid=202010120020>, pristupljeno 2. 6. 2023.

¹⁴³ Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine, str. 99.

najučinkovitijeg doprinosa međunarodnim protuterorističkim naporima kao ključnom dijelu i samog nacionalnog odgovora na terorizam¹⁴⁴. Stoga Republika Hrvatska aktivno sudjeluje u naporima međunarodne zajednice u borbi protiv terorizma, kako na bilateralnom tako i na multilateralnom planu.

Što se tiče „novijih“ oblika terorizma, od kojih su neki spomenuti, Republika Hrvatska počela je pažnju obraćati i na kibernetičku sigurnost zbog stalnog porasta globalnih kibernetičkih prijetnji. Godine 2019. je stoga Sigurnosno-obavještajna agencija uspostavila Centar za kibernetičku sigurnost, čiji je cilj zaštititi nacionalni kibernetički prostor, a izgrađen je i sustav SK@UT, koji služi otkrivanju, ranom upozorenju i zaštiti od državno sponzoriranih kibernetičkih napada, APT (*Advanced Persistent Threat* – hrv. Napredna ustrajna prijetnja) kampanja i ostalih kibernetičkih ugroza. Zahvaljujući povezivanju najsloženijih tehničkih sustava za zaštitu kibernetičkog prostora te sigurnosno-obavještajne sposobnosti, pomoću ovog sustava moguće je sofisticirane kibernetičke napade otkriti u najranijim fazama napada, što umanjuje rizik od kompromitiranja ključnih nacionalnih informacijskih resursa. Vezano za to, Vlada Republike Hrvatske je 2021. godine donijela Odluku o mjerama i aktivnostima za podizanje nacionalnih sposobnosti pravovremenog otkrivanja i zaštite od državno sponzoriranih kibernetičkih napada, *Advanced Persistent Threat* (APT) kampanja te drugih kibernetičkih ugroza. Upravljanjem u kibernetičkim krizama na nacionalnoj razini koordinira Sigurnosno-obavještajna agencija, koja, osim toga, u okviru EU CyCLONe, organizacije za upravljanje kibernetičkim krizama na razini Europske unije, predstavlja Republiku Hrvatsku.¹⁴⁵

Premda takvi suvremeniji oblici napada nisu usko povezani sa Schengenom u smislu fizičkih granica, jer takvi oblici napada i nisu fizički, činjenica jest da se Republika Hrvatska ulaskom u Europsku uniju, a potom i u Schengenski prostor, pozicionirala kao perspektivna zemlja, članica velike, razvijene zajednice, što je može učiniti metom potencijalnih napada. Zbog toga je takav rad na pravovremenom opažanju takvih ugroza i njihovom eliminiranju, uz kvalitetnu kontrolu nad vanjskim granicama, nužan za očuvanje sigurnosti – kako nacionalne sigurnosti tako i sigurnosti ostalih zemalja članica – nakon ulaska Republike Hrvatske u Schengenski prostor.

¹⁴⁴ Vlada Republike Hrvatske (2015), Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma, čl. 1., st. 8.

¹⁴⁵ Sigurnosno-obavještajna agencija, Kibernetička sigurnost, <https://www.soa.hr/hr/podrucja-rada/kiberneticka-sigurnost/>, pristupljeno 10. 5. 2023.

5. ZAKLJUČAK

Ulazak Republike Hrvatske u Schengenski prostor, uz priključivanje Europskoj uniji, jedan je od njezinih najvećih uspjeha od osamostaljenja. Iako je u trenutku pisanja ovog rada još prerano za iznošenje konkretnih brojki vezanih za pozitivne učinke ulaska Hrvatske u Schengenski prostor, podatci izneseni u radu, temeljeni na iskustvima drugih zemalja članica i predviđanjima o troškovima koji bi nastali ponovnim uspostavljanjem kontrola na unutarnjim granicama, ukazuju na velike pozitivne učinke na gospodarstvo. Ukidanje graničnih kontrola znači povećanje mobilnosti, smanjenje gubitka financijskih sredstava na čekanju na granicama, a za Hrvatsku to osobito znači i povećan priljev turista. Kao zemlji već desetljećima orijentiranoj turizmu, ulazak u Schengenski prostor za Hrvatsku bi trebao značiti ponovan procvat turizma nakon nešto slabijih, pandemijskih godina, a vrlo vjerojatno i nadmašivanje prijašnjih rezultata po pitanju dolazaka turista. Zbog svega toga, može se reći da su se itekako isplatili napori i godine čekanja koje je Hrvatska uložila tijekom svih faza pristupa Schengenskom prostoru.

Iako su pozitivni učinci ulaska u Schengenski prostor uistinu veliki, javljaju se i brojne sigurnosne implikacije koje donosi otvoreno područje slobodnog kretanja. Iako se na Schengenskom prostoru velika pozornost pridaje zaštiti vanjskih granica iz toga proizlazi da je i sam proces pristupanja Schengenskom prostoru, zbog prilagođavanja zemalja pristupnica brojnim uvjetima i usvajanja schengenske pravne stečevine, ponekad vrlo dugotrajan i skup proces – neosporiva je činjenica da, unatoč tome, često dolazi do sigurnosnih problema na Schengenskom prostoru. Dakako, kad ne bi postojali sustavi namijenjeni očuvanju sigurnosti unutar granica – prije svega, Schengenski informacijski sustav, Zajednički sustav azila i Vizni informacijski sustav – situacija bi neminovno bila kritičnija, no ponekad ni oni nisu dovoljni. Migrantska kriza, čiji je vrhunac bio 2015. i 2016. godine, ukazala je na brojne sigurnosne propuste, a osim toga, i na manjak suradnje među zemljama članicama te kršenje ljudskih prava migranata. Upravo bi te dvije stvari trebale biti u samoj biti Schengenskog prostora, no dosadašnji su događaji pokazali da Schengenski prostor u kriznim situacijama nije onoliko funkcionalan i organiziran koliko bi trebao biti. Također, u radu su spomenuti i drugi primjeri nekoordinacije među zemljama članicama, koji su često doveli do nepotrebnog uspostavljanja ponovnih kontrola na unutarnjim granicama.

Republika Hrvatska kao najnovija članica Schengenskog prostora dobila je vrlo težak zadatak – upravljanje vanjskim granicama, koje je mnogo složenije nego što se može činiti, pa

je tako i uz korištenje spomenutih sustava za očuvanje sigurnosti moguće događanje brojnih propusta, čije posljedice nisu vezane samo za Hrvatsku, već i za sve ostale zemlje članice Schengenskog prostora. Kad se tome dodaju i drugi sigurnosni izazovi koje nepostojanje unutarnjih granica može potaknuti ili olakšati – trgovanje ljudima kao najteži oblik kršenja ljudskih prava ili pak terorizam, koji iz godine u godinu odnosi velik broj nedužnih života – ali i izazovi poput kibernetičkih napada, koji nisu toliko *vidljivi*, ali mogu napraviti veliku štetu, vidljivo je da je pred Hrvatskom velik posao, koji ne uključuje samo vrlo strogu kontrolu vanjskih granica, već i kontinuiran rad i usavršavanje u svrhu prevencije nekih novih vrsta opasnosti.

LITERATURA

a) KNJIGE

1. Bilandžić, M. (2014), *Sjeme zla: uvod u studije terorizma*, Zagreb: Despot Infinitus.
2. Bilandžić, M. (2019), *Nacionalna sigurnost: prognoziranje ugroza*. Zagreb: Despot Infinitus d.o.o.
3. Dokman, T. (2022), *Otvoreni obavještajni izvori i protuterizam*. Zagreb: Hrvatska sveučilišna naklada.
4. Dragović, F. (2018), *Sigurnost europskih granica i migracije*, Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
5. Ivanda, S. (2001), *Schengenski sporazumi i unutarnja sigurnost*, Zagreb: Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Policijska akademija.
6. Krastev, I. (2019), *Što nakon Europe?*, Zagreb: TIMpress.
7. Tatalović, S. (2006), *Nacionalna i međunarodna sigurnost*, Zagreb: Politička kultura.
8. Tatalović, S., Grizold, A., Cvrtila, V. (2008), *Suvremene sigurnosne politike: Države i nacionalna sigurnost početkom 21. stoljeća*, Zagreb: Golden marketing-Tehnička knjiga.

b) ZNANSTVENI I STRUČNI ČLANCI

1. Britvec, A. (2018), *Ekonomsko-politički aspekti pristupanja schengenskom prostoru*, Zbornik sveučilišta Libertas 3/3, 233–249.
2. Butorac, K., Grubić, A. (2016), *Utjecaj terorističkih napada na oblikovanje i dinamiku protuterorističke politike Europske unije*, Međunarodne studije XVI/1, str. 11–34.
3. Gluščić, S. (2012), *Pregled međunarodne policijske suradnje u okviru Europske unije*, Policijska i sigurnost 21/1, str. 105–131.
4. Grobrenski, S., Jakopović, E. (2018), *Nadzor državne granice*, Paragraf: časopis za pravna i društvena pitanja Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku 2/1, str. 261–283.
5. Kesar, O., Pehar, M. (2012), *Utjecaj europskih integracija na trendove razvoja turizma u glavnim gradovima zemalja „Nove Europe“: moguće refleksije na grad Zagreb*, Poslovna izvrsnost 6/2, str. 59–85.
6. Koehler, D. (2018), *Recent Trends in German Right-Wing Violence and Terrorism: What are the Contextual Factors behind 'Hive Terrorism'?*, Perspectives on Terrorism 12/6, str. 72–88.

7. Lalić, G. (2007), Razvoj zajedničkog europskog sustava azila, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave 7/4, str. 841–857.
8. Lutz, B., Lutz, J. (2010), Terorizam, U: Collins, A. (ur.) (2010.), Suvremene sigurnosne studije, Zagreb: Politička kultura.
9. Maršalevski, A. (2022) Empirijski pokazatelji trgovanja ljudima i ropstva u Hrvatskoj – temelj za unapređenje pravnog okvira, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu 29/2, str. 491–531.
10. McCann, D. (2015), Security in Europe: The triumph of institution-building?, U: Hough, P., Malik, S., Moran, A., Pilbeam, B. (2015), International Security Studies: Theory and practice, Abingdon i New York: Routledge
11. Milković, I. (2020) Trgovina ljudima kao najteži oblik kršenja ljudskih prava, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 57/4, str. 1097–1111.
12. Pejaković-Đipić, S. (2018) Schengenski informacijski sustav – „čuvar“ Schengenskog područja, Zagrebačka pravna revija 7/2, str. 129–155.
13. Perišić, P. (2021), Utjecaj prijetnji modernog doba na značenje neposredno postojećeg napada u kontekstu prava države na samoobranu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 42/3, str. 759–778.
14. Primorac, Ž. (2019), Pravne posljedice provjere putnikovih putnih isprava u zračnim lukama – opravdanost razloga za uskraćivanje ukrcaja na let, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 40/3, str. 1131–1148.
15. Simić, J. (2017), Prava migranata – poštivanje univerzalnih ljudskih prava ili pravo na razvoj, Forum za sigurnosne studije 1/1, str. 73–96.
16. Šegvić, S. (2011), Šengenski režim upravljanja vanjskim granicama EU, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 48/1, str. 11–31.
17. Toić Sintić, G. (2012), Uloga FRONTEX-a u nadzoru vanjskih granica Europske unije, Policija i sigurnost 21/1, str. 143–154.
18. Zeko, M., Vrbanec, M. (2022), Implementation of the Schengen acquis and the role of the Republic of Croatia in the protection of EU external borders, Policija i sigurnost 31/3, str. 324–337.

c) INTERNETSKI IZVORI

1. EUR-Lex, Druga generacija Schengenskog informacijskog sustava (SIS II), <https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/second-generation-schengen-information-system-sis-ii.html>, pristupljeno 10. 4. 2023.
2. EUR-Lex, Uredba o VIS-u, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:114517>, pristupljeno 11. 4. 2023.
3. European Council, The Schengen area explained, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/schengen-area/>, pristupljeno 3. 6. 2023.
4. Europski parlament, Politika azila, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/151/azylova-politika>, pristupljeno 5. 5. 2023.
5. Europski parlament, Pravila EU-a o azilu: Reforma Dublina, <https://www.europarl.europa.eu/news/hr/headlines/priorities/migracije/20180615STO05927/pravila-eu-o-azilu-reforma-dublina>, pristupljeno 29. 3. 2023.
6. Europski parlament, Schengen: vodič kroz Europu bez granica, <https://www.europarl.europa.eu/news/hr/headlines/security/20190612STO54307/schengen-vodic-kroz-europu-bez-granica>, pristupljeno 25. 3. 2023.
7. Europski parlament, Terorizam u EU-u: Teroristički napadi, smrtni slučajevi i uhićenja 2020., <https://www.europarl.europa.eu/news/hr/headlines/society/20210628STO07262/terorizam-u-eu-u-teroristicki-napadi-smrtni-slucajevi-i-uhicenja-2020>, pristupljeno 6. 5. 2023.
8. Europsko vijeće, Jačanje vanjskih granica EU-a, <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/strengthening-external-borders/>, pristupljeno 5. 5. 2023.
9. Europsko vijeće, Zapadnobalkanska ruta, <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-migration-policy/western-balkans-route/>, pristupljeno 30. 3. 2023.
10. Eurostat, Human trafficking in the EU, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20221213-2>, pristupljeno 3. 5. 2023.
11. Eurostat, Victims of trafficking of human beings up 10% in 2021, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230208-2>, pristupljeno 3. 5. 2023.
12. FRONTEX, EU's external borders in 2022: Number of irregular border crossings highest since 2016, <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-s->

[external-borders-in-2022-number-of-irregular-border-crossings-highest-since-2016-YsAZ29](#), pristupljeno 28. 3. 2023.

13. Global Terrorism Database, Incident Summary, <https://www.start.umd.edu/gtd/search/IncidentSummary.aspx?gtdid=202010120020>, pristupljeno 2. 6. 2023.
14. Hrvatska gospodarska komora, Hrvatska ulazi u Schengen, 1. siječnja 2023. Koristi za prijevoznike, <https://www.hgk.hr/hrvatska-ulazi-u-schengen-1-sijecnja-2023-koristi-za-prijevoznike>, pristupljeno 6. 5. 2023.
15. Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Kako zakon može zaštititi žrtve trgovanja ljudima?, <https://mup.gov.hr/istaknuteteme/nacionalni-programi-i-projekti/nacionalni-programi-237/suzbijanje-trgovanjaljudima/kako-zakon-moze-zastititi-zrtve-trgovanja-ljudima/282030>, pristupljeno 5. 5. 2023.
16. Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Migracije i azil, <https://mup.gov.hr/o-nama-9/mup-i-eu/migracije-i-azil/282173>, pristupljeno 28. 4. 2023.
17. Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Schengen, <https://mup.gov.hr/o-nama-9/mup-i-eu/schengen/282172>, pristupljeno 16. 4. 2023.
18. Sigurnosno-obavještajna agencija, Kibernetička sigurnost, <https://www.soa.hr/hr/podrucja-rada/kiberneticka-sigurnost/>, pristupljeno 10. 5. 2023.
19. Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, Izrada Nacionalnog plana za suzbijanje trgovanja ljudima za razdoblje od 2022. do 2027., <https://ljudskaprava.gov.hr/izrada-nacionalnog-plana-za-suzbijanje-trgovanja-ljudima-za-razdoblje-od-2022-do-2027/1072>, pristupljeno 27. 4. 2023.
20. Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, Suzbijanje trgovanja ljudima, <https://ljudskaprava.gov.hr/suzbijanje-trgovanja-ljudima/599>, pristupljeno 2. 5. 2023.

d) OSTALO

1. eu-LISA (2022), Eurodac 2021 Statistics.
2. eu-LISA (2023), SIS II 2022 Annual Statistics.
3. European Parliament (2016), Cost of non-Schengen: the impact of border controls within Schengen on the Single Market.
4. Europol, European Union Terrorism Situation and Trend Report 2022.
5. Europska komisija (2016), Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom

vijeću i Vijeću; Povratak Schengenu – Plan.

6. Europski parlament (2019), Praktični priručnik za službenike graničnog nadzora.
7. Ministarstvo turizma Republike Hrvatske (2022), Turizam u brojkama 2021.
8. Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine.
9. Rezolucija Europskog parlamenta od 17. travnja 2020. o usklađenom djelovanju EU-a za suzbijanje pandemije bolesti COVID-19 i njezinih posljedica.
10. Rezolucija Europskog parlamenta od 19. svibnja 2021. o zaštiti ljudskih prava i vanjskoj migracijskoj politici EU-a (2020/2116(INI)).
11. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy (2016).
12. Službeni list Europske unije (2004), Odluka Vijeća od 8. lipnja 2004. o uspostavi viznog informacijskog sustava (VIS) (2004/512/EZ).
13. Službeni list Europske unije (2013), Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (preinaka).
14. Službeni list Europske unije (2016), Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama).
15. Službeni list Europske unije (2018), Uredba (EU) 2018/1726 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. studenog 2018. o Agenciji Europske unije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (eu-LISA) te izmjeni Uredbe (EZ) br. 1987/2006 i Odluke Vijeća 2007/533/PUP i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1077/2011.
16. Službeni list Europske unije (2022), Odluka Vijeća (EU) 2022/2451 od 8. prosinca 2022. o punoj primjeni odredaba schengenske pravne stečevine u Republici Hrvatskoj.
17. Službeni list Europske unije (2022), Rezolucija Europskog parlamenta od 8. srpnja 2021. o godišnjem izvješću o funkcioniranju schengenskog područja (2019/2196(INI)).
18. Službeni list Europske unije (2023), Popis ureda N.SIS i nacionalnih ureda SIRENE (2023/C 85/02).
19. Službeni list Europskih zajednica (2000), Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. između vlada država Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama.

20. Službeni list Europskih zajednica (2000), Sporazum između vlada država Ekonomske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama.
21. Vlada Republike Hrvatske (2015), Nacionalna strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma.
22. Vlada Republike Hrvatske (2019), Strategija integriranog upravljanja granicom.

POPIS SLIKA I GRAFIKONA

Slika 1. Schengenski prostor.	4
Slika 2. Korisnici sustava Eurodac.	15
Slika 3. Broj nezakonitih prelazaka granica na pojedinim rutama i postotak rasta u odnosu na 2021. godinu.	41
Grafikon 1. Pretraživanja u sustavu SIS II od strane država članica od 2016. do 2022. godine.	13
Grafikon 2. Kretanja BDP-a i prihoda u turizmu u Republici Hrvatskoj u 2020. i 2021. godini.	27
Grafikon 3. Broj napada i uhićenja vezanih za terorizam u Europskoj uniji od 2019. do 2021. godine.	35
Grafikon 4. Nezakoniti prelasci granica Europske unije iz trećih zemalja od 2015. do 2022. godine. .	40
Grafikon 5. Broj registriranih žrtava, osumnjičenih počinitelja i osuđenih počinitelja trgovanja ljudima od 2008. do 2020. godine u Europskoj uniji.	46

ŽIVOTOPIS

Ime i prezime
Ivan Kaselj
Datum i mjesto rođenja
21.05.1999. Varaždin, Hrvatska
Obrazovanje
Srednja škola: Prva privatna gimnazija s pravom javnosti Varaždin Završeno – svibanj 2021. g.
Prediplomski studij: Libertas međunarodno sveučilište, Zagreb, smjer: Međunarodni odnosi i diplomacija Završeno – srpanj 2021.g.
Visoka škola međunarodnih odnosa i diplomacije Dag Hammarskjöld, Zagreb smjer: Održivi razvoj i međunarodni odnosi Završeno – lipanj 2021.g.
Diplomski studij: Libertas međunarodno sveučilište, Zagreb, smjer: Međunarodni odnosi i diplomacija TRENUTNO
Radno iskustvo
Grad Varaždin – Ured za poslove gradonačelnika i gradskog vijeća - (stručna praksa) – kolovoz 2020.g.
Veleposlanstvo SAD-a u Hrvatskoj – Trgovinski ured veleposlanstva – (stručna praksa) – rujan 2022. – prosinac 2022.
Hrvatski akademski sportski savez – Ured za međunarodnu suradnju – (studentski posao) – rujan 2021. - TRENUTNO
Ostale kompetencije i vještine
Jezici: Engleski (aktivno u govoru i pismu), talijanski (aktivno u govoru i pismu), njemački (pasivno)
Volontiranje: pučke kuhinje, bolnice, instrukcije za osnovnoškolce i srednjoškolce (dva puta tjedno)