

# Sigurnost granice Republike Hrvatske kao vanjske granice Europske unije

---

**Matić, Mihaela**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2024**

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

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:819758>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-03-23**



*Repository / Repozitorij:*

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



Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

Mihaela Matić

SIGURNOST GRANICE REPUBLIKE HRVATSKE KAO VANJSKE  
GRANICE EUROPSKE UNIJE

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2024.

Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

SIGURNOST GRANICE REPUBLIKE HRVATSKE KAO VANJSKE  
GRANICE EUROPSKE UNIJE

DIPLOMSKI RAD

Mentor: prof. dr. sc. Siniša Tatalović

Studentica: Mihaela Matić

Zagreb  
Lipanj, 2024.

Izjavljujem da sam diplomski rad „Sigurnost granice Republike Hrvatske kao vanjske granice Europske unije“, koji sam predala na ocjenu mentoru prof. dr. sc. Siniši Tataloviću napisala samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekla ECTS bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivala etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Mihaela Matić

## **Sažetak:**

Pristupanje Republike Hrvatske Schengenskom sporazumu i potpuna implementacija njegove pravne stečevine na svojim granicama, bio je dug i zahtjevan proces. U taj je proces bilo uključeno mnoštvo autora na nacionalnoj, kao i na europskoj razini. Ovaj diplomski rad bavi se pitanjem nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske i sigurnosti njezinih granica nakon ulaska u područje Schengena. Za tu je potrebu opisano stanje prije ulaska, na europskoj te na nacionalnoj razini. Nakon dvije velike krize – migrantska kriza 2015./2016. i kriza uzrokovana pandemijom, cijeli je schengenski sustav ostao poljuljan i njegova je budućnost bila neizvjesna. Upravo je nakon tih događaja vodstvo bilo ustrajno na daljnjem širenju bezgraničnoga prostora i jačanju vanjskih granica kao odgovor na rastući broj ilegalnih migracija. U procesu pristupanja, kao i u vremenu implementacije Sporazuma, uloga hrvatske granične policije je rasla te se ustrajalo na modernizaciji i obuci stručnoga kadra. Hrvatska granična policija u današnjim izazovnim vremenima funkcionira na način dostojan Europske unije te štiti vanjske granice od ilegalnih pokušaja prelaska što je vidljivo iz povećanoga broja migranata otkrivenih na njezinome teritoriju.

**Ključne riječi:** *Schengenski sporazum, Republika Hrvatska, sigurnost granica, granična policija, nezakonite migracije*

**Summary:**

The accession of the Republic of Croatia to the Schengen Agreement and the full implementation of its *acquis communautaire* at its borders was a long and demanding process. A multitude of authors at national, as well as European level were involved in this process. This thesis deals with the issue of national security of the Republic of Croatia and the security of its borders after entering the Schengen area. For this purpose, the pre-entry situation at European and national level, is described. After two major crises – the migrant crisis of 2015/2016 and the crisis caused by the pandemic, the entire Schengen system remained shaken and its future was uncertain. It was after these events that the leadership was persistent in further expanding the borderless space and strengthening the external borders in response to the growing number of illegal migrations. In the process of accession, as well as at the time of the implementation of the Agreement, the role of the Croatian border police grew and persisted in the modernization and training of professional staff. Croatian border police in today's challenging times functions in a way worthy of the European Union and protects the external borders from illegal attempts to cross, which is evident from the increased number of migrants detected on its territory.

**Key words:** *Schengen Agreement, Republic of Croatia, border security, border police, illegal migration*

## Sadržaj

1. Uvod .....	1
2. Oblikovanje i implementacija Schengenskog sporazuma u Europskoj uniji .....	2
2.1. Ideje i okolnosti potpisivanja Schengenskog sporazuma.....	3
2.2. Početna implementacija Schengenskog sporazuma do procesa širenja Europske unije	4
2.3. Implementacija sporazuma nakon velikog proširenja 2004. godine.....	6
2.4. Problemi u implementaciji novih članica (Rumunjska i Bugarska) .....	7
3. Proces implementacije Schengena u Republici Hrvatskoj .....	8
3.1. Pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji i zaštita granice.....	9
3.2. Zaštita granica u pregovaračkom okviru za pristupanje Europskoj uniji i zadovoljavanje uvjeta.....	11
3.3. Članstvo u Europskoj uniji, sigurnost granica i oblikovanje politike za pristupanje Schengenskom sporazumu .....	13
4. Proces pristupanja Schengenskom sporazumu .....	15
4.1. Djelovanje političkih aktera .....	16
4.1.1. Hrvatski sabor.....	16
4.1.2. Predsjednik i Vlada Republike Hrvatske.....	18
4.1.3. Europski parlament.....	19
4.1.4. Europska komisija .....	20
4.2. Djelovanje stručnih aktera .....	22
4.2.1. Ravnateljstvo policije.....	22
4.2.2. Frontex .....	24
5. Ulazak Republike Hrvatske u Schengenski prostor .....	25
5.1. Vrijeme i okolnosti ulaska .....	25
5.2. Otvorena pitanja.....	27
5.3. Odgovor na ilegalne migracije.....	28
6. Zaključak .....	31

Literatura.....	33
Knjige:.....	33
Znanstveni članci: .....	33
Dokumenti:.....	34
Internetski izvori: .....	34
Popis slika .....	37
Popis tablica .....	38



## 1. Uvod

Nakon osamostaljivanja Republike Hrvatske, kao glavni cilj vanjske politike definiran je proces približavanja europskim i euroatlantskim organizacijama. Glavni je naglasak stavljen na članstvo u Europskoj uniji (EU) kao glavnoj ekonomskoj organizaciji na europskome tlu, te Organizaciji Sjevernoatlantskog sporazuma (North Atlantic Treaty Organisation, akronim NATO) kao glavnoj sigurnosno-obrambenoj organizaciji na zapadnoj hemisferi. Tijekom pregovora, ali i kasnije kao punopravna članica obje organizacije (NATO od 2009., EU od 2013. godine), Republika Hrvatska nastojala je uskladiti svoje zakone, jednako kao unutarnje i vanjske politike kako bi što prije ostvarila svoje daljnje ciljeve vezane uz potpunu integraciju sa zemljama Zapada. Nakon pristupanja Uniji 2013. godine sljedeći važan korak na hrvatskom demokratskom putu postaje pridruživanje Schengenskome sporazumu kroz koji bi uistinu postala punopravna članica Unije bez dodatnih graničnih kontrola na unutarnjim granicama što bi dodatno olakšalo protok ljudi i robe. Istraživačko pitanje koje je okosnica ovoga rada glasi: *Kako je proces implementacije Schengenskog sporazuma utjecao na nacionalnu sigurnost Republike Hrvatske te sigurnost vanjske granice Europske unije?* Glavna je hipoteza da je jačanje sigurnosti granica u kontekstu implementacije Schengenskog režima bilo povezano s nacionalnim interesom i jačanjem međunarodnog položaja Republike Hrvatske te širenjem zone sigurnosti, kao i slobode kretanja ljudi i robe na području Jugoistočne Europe. Dizajn istraživanja koji će biti korišten za potrebe ovoga rada je dizajn maloga N za koji je tipičan detaljan opis malog broja slučajeva. Točnije, u ovome će radu biti korištena studija jednoga slučaja – Republike Hrvatske i njezine implementacije Schengenskoga sporazuma na vlastitim granicama te zaštita istih od nezakonitih migracija. Uže definirano, ovaj rad će se baviti deskriptivnom studijom slučaja koja uključuje detaljan teorijski okvir u kojem su opisani prijašnji događaji na razini Europske unije, nakon čega će biti proučen konkretan slučaj Republike Hrvatske vezan uz implementaciju Sporazuma te posljedično uspješnosti zaštite granica od nezakonitih ulazaka na teritorij Republike Hrvatske i Europske unije. U procesu prikupljanja podataka bit će korištena tehnika analize već postojeće literature, točnije najviše će biti korišteni sekundarni izvori podataka. Budući da je ova studija slučaja studija maloga N te je polazno istraživačko pitanje deskriptivne prirode, metoda koja će se koristiti prilikom prikupljanja podataka bit će kvalitativna, osim u zadnjem dijelu kada se za potrebe objašnjavanja koriste kvantitativni podaci o ilegalnim prelascima granice. Proces uzorkovanja

biti će vođen određenim kriterijima te će se koristiti već postojeći izvori podataka, znanstvena istraživanja i službeni javni dokumenti.

Rad se sastoji od četiri glavna poglavlja. Nakon uvoda, u drugom poglavlju razrađena je tema samoga potpisivanja Schengenskoga sporazuma i razloga koji stoje iza te ideje, te implementacija sporazuma među originalnim zemljama potpisnicama, kao i onima koje su se naknadno pridružile. Naglasak je stavljen na implementaciju sporazuma među zemljama koje su Uniji pristupile 2004. ili 2007. godine te procjenu uspješnosti među njima. U trećoj cjelini razrađena je tema pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji i implementacija Schengenskog sporazuma na njezinim granicama, koje su pristupanjem Sporazumu postale vanjske granice Unije. Opisano je stanje hrvatskih granica i njihova zaštita kroz tri razdoblja – prvo prije pristupanja Uniji, drugo zaštita granica tokom pregovaračkoga procesa, te posljednje od službenoga članstva u Uniji do potpisivanja Schengenskoga sporazuma i njegove implementacije 1. siječnja 2023. godine. Četvrto se poglavlje bavi glavnim akterima koji su vodili Republiku Hrvatsku u pristupanju i što kvalitetnijoj implementaciji Sporazuma. Akteri su podijeljeni na političke koji obuhvaćaju Hrvatski sabor, Vladu i Predsjednika RH te Europski parlament i Komisiju, kao i one stručne aktore poput Ravnateljstva policije RH i Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu, također poznata pod akronimom Frontex. U zadnjem poglavlju konkretno je obrađeno stanje na teritoriju Republike Hrvatske, s posebnim naglaskom na stanje vanjskih i unutarnjih granica nakon pristupanja Sporazumu. Glavni je fokus stavljen na pitanja koja su ostala neriješena i nakon dugotrajnog procesa pristupanja te kakav je hrvatski odgovor na ilegalne migracije koje su u konstantnom porastu na cijelome teritoriju Unije. Za kraj je ponuđen zaključak na temelju činjenica iznesenih u prijašnjim poglavljima.

## 2. Oblikovanje i implementacija Schengenskog sporazuma u Europskoj uniji

Nakon dva svjetska rata koja su se velikim djelom vodila na europskom teritoriju, jedinstvo europskih država činilo se gotovo nemogućim. Iako je ono bilo san mnogih prijašnjih generacija koje su jedinstvo pokušavale ostvariti brojnim međudržavnim savezima, nikada nije zaživjelo u mjeri u kojoj ga danas prepoznajemo kroz Europsku uniju. Pariškim ugovorom iz 1951. godine osnovana je Europska zajednica za ugljen i čelik, koja je kasnije brojnim ugovorima i sporazumima izrasla u Europsku uniju. Ugovor isprva sklopljen između šest država – Belgija, Francuska, SR Njemačka, Italija, Luksemburg i Nizozemska, danas obuhvaća

Uniju od 27 država članica. Osnivanje Zajednice i stvaranje zajedničkoga tržišta označio je veliku prekretnicu, ali je prava kohezija stupila na snagu tek uvođenjem područja bez graničnih kontrola između zemalja članica te uvođenjem zajedničke valute u okviru eura. „Za razliku od prijašnjih saveza u Europi države su odlučile kao garanciju sigurnosti i zalog suradnje staviti dio svog suvereniteta u partnerstvo s drugim državama i zajednički djelovati u cilju očuvanja i eventualnog podizanja razine sigurnosti“ (Dragović, 2018:28). Ukidanje međunarodnih granica na području Europske unije danas je poznato kao schengensko područje. Projekt koji je započeo 1985. godine između pet država članica – Francuske, Njemačke, Belgije, Luksemburga te Nizozemske<sup>1</sup> (European Commission, 2024), danas je najveće svjetsko trgovinsko područje bez graničnih kontrola. Deset godina kasnije, u ožujku 1995. godine sporazum je stupio na snagu, a osim originalnih pet država, sporazumu su se pridružile i druge članice EU – Italija, Španjolska, Portugal i Grčka, a u rekordnom roku također i Finska, Danska, Austrija, Island, Norveška te Švedska (Encyclopedia Britannica, 2024). Nema sumnje da je u tom razdoblju ovakav sporazum bio velika novost na međunarodnoj sceni, budući da je prije 20. stoljeća, ali i velikim njegovim djelom teritorijalna nepovredivost smatrana jednom od najvažnijih karakteristika u odnosima država i bilo je teško zamisliti da će doći do sporazuma koji dopušta slobodu kretanja u tolikoj mjeri.

### 2.1. Ideje i okolnosti potpisivanja Schengenskog sporazuma

Glavni cilj vanjske politike koju je Europska unija provodila od 1989. godine zbog nezamislive promjene u svjetskom poretku koja je tada nastupila, bio je stabilizacija regije. Također, bitan je cilj bio i sprječavanje sukoba na europskom teritoriju kroz praksu koja je ujedinila Zapadnu Europu – regionalna integracija kako bi se smanjio ekonomski disparitet između zapada i istoka kontinenta (Grabbe, 2000:519). Potonji se cilj nastojao ostvariti upravo kroz demokratizaciju novonastalih država koje su u drugoj polovici 20. stoljeća bile pod komunističkom vlašću. Nakon demokratizacije uslijedio je proces učlanjenja u sve bitnije europske institucije, što je neminovno uključivalo Europsku uniju, a samim time se potaklo razmišljanje o širenju područja bezgranične kontrole koje su uživale neke članice. Spominjući ukidanje graničnih kontrola, bitno je razumjeti sam koncept granice, koji različiti autori tumače na više načina. Prema tipu granice se dijele na: prirodne koje mogu pratiti prirodne tokove rijeka, planine, čak i močvarna ili pustinjska područja, na geometrijske granice koje su ucrtane granice i najčešće

---

<sup>1</sup> Svi prijevodi su autoričini, osim ako nije naznačeno drugačije.

prate paralele ili meridijane te antropogeografske granice koje ne prate nužno granice država već određene identitete stanovništva (Zorko, 2018:48-49). Granice među članicama Europske unije koje su pristupile Schengenskom sporazumu možemo okarakterizirati i kao integrativne jer više povezuju, nego što ih ograđuju (Zorko 2018:50). Također, Schengenski je sporazum stvorio nove vrste granica na europskom teritoriju – unutarnje i vanjske. Na unutarnjim granicama, granične kontrole su ukinute u korist mobilnih kontrola, pojačane prekogranične suradnje i nadzora, dok su prilično tradicionalne granične kontrole preseljene na vanjske granice Unije (Schwell, 2009:246).

Pet država začetnica Schengenskoga sporazuma dogovorile „[...] su postupno smanjivanje kontrola na unutarnjim granicama s dugoročnim ciljem njihovog potpunog ukidanja. Schengenski sporazum predstavljao je veliko postignuće u slobodi kretanja, a korist su njihovi građani osjetili u svakodnevnom životu“ (Britvec, 2018:233). Tržište rada je postalo iznimno isprepleteno među državama potpisnicama, a gospodarski su dobitci bili puno veći zbog brzog prolaska robe i ljudi. Samom uspostavom schengenskog prostora i potpisivanja sporazuma, na europskom je tlu (bar za članice Europske zajednice, kasnije Unije) stvorena posve nova dimenzija slobodnoga kretanja ljudi koje se nužno vezuje uz ukidanje svih graničnih kontrola i restrikcija. S druge strane postoje i određeni problemi prilikom implementacije Sporazuma. „Definiranje granica Europske unije sa znanstvenog je aspekta izniman problem jer se granice u pravilu promatraju u kontekstu država, dok Europska unija nije država i nacionalne granice nisu prestale postojati pristupanjem Europskoj uniji“ (Dragović, 2018:119). Ova se činjenica nažalost pokazala velikom preprekom u normalnom funkcioniranju bezgraničnog područja kada nastupe krize svjetskih razmjera, jer zemlje tada ponovno uvode kontrole, a granice postaju nepropusne. Ipak, Sporazum je u mnogočemu pomogao europskoj suradnji i razvitku između država članica kako bi sustav pravilno funkcionirao, ali veliku je ulogu imao i u europeizaciji područja te boljoj implementaciji novih univerzalnih normi na razini cijele Unije.

## 2.2. Početna implementacija Schengenskog sporazuma do procesa širenja Europske unije

Osim što je stvoreno područje bez graničnih kontrola, što je za direktnu posljedicu imalo veću ekonomsku integraciju europskoga prostora kao i razvitak tržišta pojedinih zemalja, Schengenski je sporazum doprinio „[...] jačanju osjećaja europske pripadnosti. To je rezultiralo transverzalnim utjecajem na aspekte sigurnosti i otežavanjem nacionalnih sukoba. Slobodno kretanje donijelo je sa sobom i jačanje unutareuropskih odnosa, na račun utvrđivanja

ideje vanjskog migranta kao čimbenika socijalne destabilizacije“ (Britvec, 2018:240). Veća integracija u konačnici znači i bolju suradnju među državama, a povezivanjem zemalja kroz trgovinu i robnu razmjenu sprječavaju se sukobi i potencijalni nemiri koji predstavljaju opasnost za sigurnost teritorija. Države potpisnice Schengenskog sporazuma dužne su surađivati „na područjima vanjske granice, vizne politike, Schengenskog informacijskog sustava, zaštite podataka, policijske suradnje, pravosudne suradnje u kaznenim stvarima i borbe protiv droge“ (Vulas, 2017:80). Jedno od glavnih prava europskoga građanina je sloboda kretanja unutar područja Unije, a upravo „schengenska suradnja, koja utjelovljuje slobodu kretanja osoba unutar Unije, u srži je područja slobode, sigurnosti i pravde“ (Dragović, 2018:88). Dakle, područje bez granične kontrole obuhvatilo je velik broj zemalja koje su nekada u prošlosti bile suparnice te ih se na ovaj način obvezalo na suradnju i daljnje poboljšavanje integracije na europskome kontinentu.

Schengenski je sporazum kroz povijest mnogo puta mijenjan i dopunjavan te kako se mijenjala Europska unija, mijenjao se i Sporazum. Ugovor iz Maastrichta, potpisan u veljači 1992., a stupio na snagu 1. studenog 1993. godine, sadržavao je prve konkretnije odredbe iz djelokruga pravosuđa i unutarnjih poslova na europskoj razini (Dragović, 2012:14). Ovim je ugovorom, djelokrug Europske ekonomske zajednice, osim na trgovinskom području proširen na još dva područja, u literaturi poznati kao stupovi Zajednice, a to su zajednička vanjska i sigurnosna politika te pravosuđe i unutarnji poslovi. „Ugovorom iz Maastrichta 1992. kojim su se u prvom stupu priznala prava na slobodno kretanje i boravište ljudi kao temeljni elementi slobode europskih građana, stvoren je koncept europskog državljanstva, a europski projekt ukorijenjen je putem slobodnog kretanja ljudi“ (Britvec, 2018:241). Nadalje, ugovor iz Amsterdama potpisan u listopadu 1997., a stupio na snagu 1. svibnja 1999. godine, označava novu prekretnicu u procesu poimanja granica i Schengenskoga sporazuma. „Njime je dio politika koji je bio u trećem stupu ušao u prvi stup (granice, azil, migracije i vize), čime su se države odrekle isključive odgovornosti za ta područja i prenijele nadležnost, to jest pravo iniciranja mjera, na tijela Europske zajednice, ponajprije Europsku komisiju“ (Dragović, 2012:14). Također, nakon stupanja na snagu, Amsterdamskim je ugovorom schengenska pravna stečevina direktno uključena u europsko zakonodavstvo, te nove države koje žele pristupiti Uniji nemaju pravo birati žele li, nakon što ispune sve uvjete, pristupiti sporazumu ili ne<sup>2</sup>. Upravo su zbog toga stare države članice poput Irske i Ujedinjenoga Kraljevstva mogle izabrati da ne budu dio schengenskoga prostora. U ovom prvom razdoblju, do velikoga proširenja Unije

---

<sup>2</sup> Uređeno člankom 8. Protokola o uključivanju schengenske pravne stečevine u okvir Europske unije.

2004. godine, implementacija schengenskih propisa odvijala se bez velikih poteškoća jer su države članice bile demokracije već dugi niz godina, te su imale određene zajedničke norme koje su poštovale desetljećima. Za države koje su u demokratsku tranziciju ušle tek 1990-ih, proces usvajanja schengenske pravne stečevine bio je nešto teži.

### 2.3. Implementacija sporazuma nakon velikog proširenja 2004. godine

Dokaz o uspješnosti schengenskoga projekta svakako je bila velika želja novo-pridruženih članica Unije nakon 2004. godine da pristupe bezgraničnoj zoni i na taj način olakšaju svoj put prema Europi. Peto, najveće proširenje Europske unije u povijesti službeno se dogodilo 1. svibnja 2004. kada je članicom postalo čak deset novih zemalja: Cipar, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija. To je ujedno najveće proširenje s obzirom na ukupan broj država i stanovnika. Proširenje schengenskoga prostora 2007./2008. je bilo direktna posljedica proširenja Unije svega tri godine ranije. „Zemlje istočne i srednje Europe status kandidata stjecale su 1997. i 1999. godine, te je procjena da su upravo sigurnosna pitanja imala i još uvijek imaju važnu ulogu u proširenju i kasnijem ukidanju granica između zemalja članica“ (Dragović, 2018:80). Javno mnijenje u godini velikoga proširenja, a i nekoliko nakon, ukazalo je na općeprisutni stav javnosti kako su granične kontrole i dalje poželjne te kako vidljiva i nepropusna granica štiti i čuva zemlje od neželjenih posjetitelja. Iako, javni su stručnjaci i političari sumnjali u njihovu učinkovitost kada se radi o nečemu višem od suzbijanja sitnog kriminala te umjesto toga favoriziraju istražne i nadzorne policijske mjere (Schwell, 2009:246). Stoga, veći je naglasak stavljen na dubinske kontrole unutar teritorija, a manje na rigorozne mjere čuvanja vanjskih granica kroz opsežne kontrole.

Dotične države članice pokazale su se dovoljno spremne primijeniti odredbe schengenske pravne stečevine na zadovoljavajući način. Na temelju toga nije bilo preostalih zapreka za donošenje odluke kojom se dopušta ukidanje unutarnjih graničnih kontrola na kopnenim i morskim granicama od 21. prosinca 2007. i na zračne granice od 30. ožujka 2008. (European Commission, 2007). Ulazak ovih država, prijašnjim je članicama bio predstavljen kao mjera samozaštite EU jer se smatralo da će se integracijom država Srednje i Istočne Europe smanjiti napetost na kontinentu i izbjeći mogućnost novih sukoba. Ista je misao bila i iza rapidnoga primanja novih članica u schengenski prostor (Schwell, 2009:247). Nove države članice su samim ulaskom u Europsku uniju prihvatile schengensku pravnu stečevinu, no sve do 2007. godine nisu ju u potpunosti implementirale u svakodnevni rad državnih granica. Briga

europskoga vrha oko proširenja schengenskoga prostora bila je opravdana jer su se suočili s „[...] enormnim povećanjem duljine granice te izravnim dolaskom na granice zemalja koje su, prema europskim promišljanjima, donedavno bile izvor nestabilnosti i mogućega ozbiljnijeg ugrožavanja unutarnje sigurnosti [...]“ (Dragović, 2012:14). Ipak, dio briga nije bio opravdan te su nove članice postale dio Sporazuma u veoma kratkom roku, što nije bio slučaj za Bugarsku i Rumunjsku, kao ni Hrvatsku koje su na pridruženje čekale više od deset godina.

#### 2.4. Problemi u implementaciji novih članica (Rumunjska i Bugarska)

Šesto proširenje Europske unije 1. siječnja 2007. godine obuhvatilo je Bugarsku i Rumunjsku. Iako je peti val proširenja Unije označio i rapidno proširenje schengenskoga prostora na nove članice, za Bugarsku i Rumunjsku to nije bio slučaj. Nakon što postanu punopravne članice EU, sve zemlje treba evaluirati po određenim schengenskim kriterijima. Kao npr. jesu li se pripremili za ukidanje granične kontrole s drugim zemljama članicama Schengenskog sporazuma, jesu li kvalificirani za izdavanje schengenskih viza, je li njihov granični sustav spreman za spajanje na Schengenski informacijski sustav? (Wang, 2016:705). Glavno je pitanje jesu li Bugarska i Rumunjska sposobne čuvati vanjske granice Unije, te imaju li kvalitetno obučeni policijski kadar. „Vanjske granice, koje su danas jedno od glavnih sigurnosnih pitanja Europske unije [...] mogu se prijeći samo na graničnim prijelazima na kojima nacionalna tijela provode standardnu provjeru sukladno zakonu svoje zemlje, štiteći pritom interese država schengenskog prostora“ (Dragović, 2018:55). Ta je činjenica ustvari primorala zemlje s vanjskim granicama EU da čine dovoljno dobar posao čuvanja granica za sve ostale države koje nemaju vlastitu graničnu kontrolu. „Ukidanje graničnih kontrola nije problem ako postoji mehanizam zadržavanja postignute razine sigurnosti“ (Dragović, 2018:54). Ovako dugotrajan proces pristupanja Bugarske i Rumunjske Schengenskom sporazumu može se protumačiti kao zabrinutost Unije za sigurnost cijelog njezinog teritorija, te je stoga opravdano prisiljavanje ovih zemalja na usvajanje svih do sad definiranih mjera, ali ono ima i suprotnu stranu. Određena istraživanja ukazuju na činjenicu da su se zbog dugotrajnosti ovoga procesa, koji je trajao više od desetljeća, javili sve snažniji osjećaji euroskepticizma<sup>3</sup> (Ștefănel i dr., 2023:16), što u konačnici loše utječe na daljnju integraciju u europski prostor.

---

<sup>3</sup> Od 2014. do 2023. godine povjerenje u EU i njezine institucije palo je s 52% na 45% u Bugarskoj, te s 58% na 52% u Rumunjskoj, što trenutno odgovara prosjeku Unije gdje se povjerenje kreće oko 47% (Ștefănel i dr. 2023: 8).

Iako je već 2011. Europska komisija u izvješćima o schengenskoj evaluaciji potvrdila da su Bugarska i Rumunjska ispunile sve uvjete da u potpunosti budu dio schengenskog prostora, proces stvarne implementacije sporazuma trajao je trinaest godina, zaključno s 31. ožujka 2024. godine (European Commission, 2024). „Zbog načela jednoglasnosti u donošenju odluka određene su zemlje zaustavile taj proces uz obrazloženje da je za ulazak u zajednički prostor bez granica potrebno bolje ispunjavati sve obveze s područja pravosuđa i unutarnjih poslova“ (Dragović, 2012: 15). Od 31. ožujka, schengenska pravila primjenjivat će se u obje države članice, uključujući izdavanje schengenskih viza, dok će kontrole na unutarnjim granicama Unije biti ukinute, a na vanjskima će se provoditi dodatne provjere. U procesu evaluacije ovih država i procjene njihove spremnosti za ulazak u Schengenski prostor, članice EU poput Njemačke i Francuske, izrazile su nezadovoljstvo te su u par instanci ukazivale na činjenicu da će zbog svog geografskog položaja na Balkanskom poluotoku, Bugarska i Rumunjska biti u nemogućnosti do kraja nadzirati vlastite granice (Wang, 2016:709). Također, mnogi strahuju od prelijevanja kriminala i s njim povezanih aktivnosti na druge članice, koje su mu nakon ulaska ove dvije države u Schengen puno podložnije. Najveći problem je strah od ilegalnih migracija na koje Bugarska i Rumunjska u prošlosti nisu imale adekvatan odgovor, posebice ne onakav kakav bi priličio državama koje su zadužene za čuvanje vanjske granice Unije. Upravo je zbog tih razloga proces pune implementacije Sporazuma trajao dugi niz godina, a o uspješnosti ove dvije zemlje da nadziru vlastite granice moći će se govoriti u budućnosti.

### 3. Proces implementacije Schengena u Republici Hrvatskoj

Proces pristupanja Republike Hrvatske schengenskom prostoru započeo je i prije formalnog pristupanja Europskoj uniji. Naime, u pregovaračkom poglavlju 24. Pravda, sloboda i sigurnost, koji je definiran za pristupanje Uniji, ulazak Republike Hrvatske u schengensko područje definiran je kao strateški nacionalni interes za državu. Zbog brojnih unutarnjih problema, ali i blokade od određenih država članica Europske unije, Republika Hrvatska je značajan broj godina čekala svoje punopravno članstvo u Uniji, a nakon toga još deset godina da postane članicom Schengena. Kroz to je razdoblje prošla brojne reforme, vođene prema uputama stručnoga kadra EU, a one su uključivale najviše područje konačnoga razgraničenja sa susjednim državama, upravljanje granicama za zaštitu cijeloga teritorija od vanjskih prijetnji sigurnosti te poboljšanje sudskog sustava u državi. Upravo je proces razgraničenja bio ključan preduvjet za ulazak u Schengen zbog pravodobne zaštite samoga teritorija i organizacije granične policije na pograničnim prostorima. Kroz brojne provedene evaluacije od 2003. do



2023. Republika Hrvatska se morala dokazati kao zemlja koja će biti u stanju čuvati cijelu Europu od kriminala i s njime povezanih radnji koje dolaze iz njezinih susjednih zemalja preko dobro poznatih krijumčarskih pravaca koji presijecaju hrvatski teritorij i na taj način čine izravnu prijetnju za cijelu EU. Također, kroz sam proces Republika Hrvatska se morala etablirati kao demokratska i proeuropska zemlja koja ima dobre namjere te pokazuje volju za suradnjom s krovnim organizacijama Europske unije. U procesu pristupanja Schengenu, dok su trajali pregovori, cijela je Europa bila suočena s dvije velike krize koje su poljuljale schengenski sustav, a upravo je stav Republike Hrvatske u tim razdobljima približio zemlju procesu potpune implementacije Sporazuma.

### 3.1. Pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji i zaštita granice

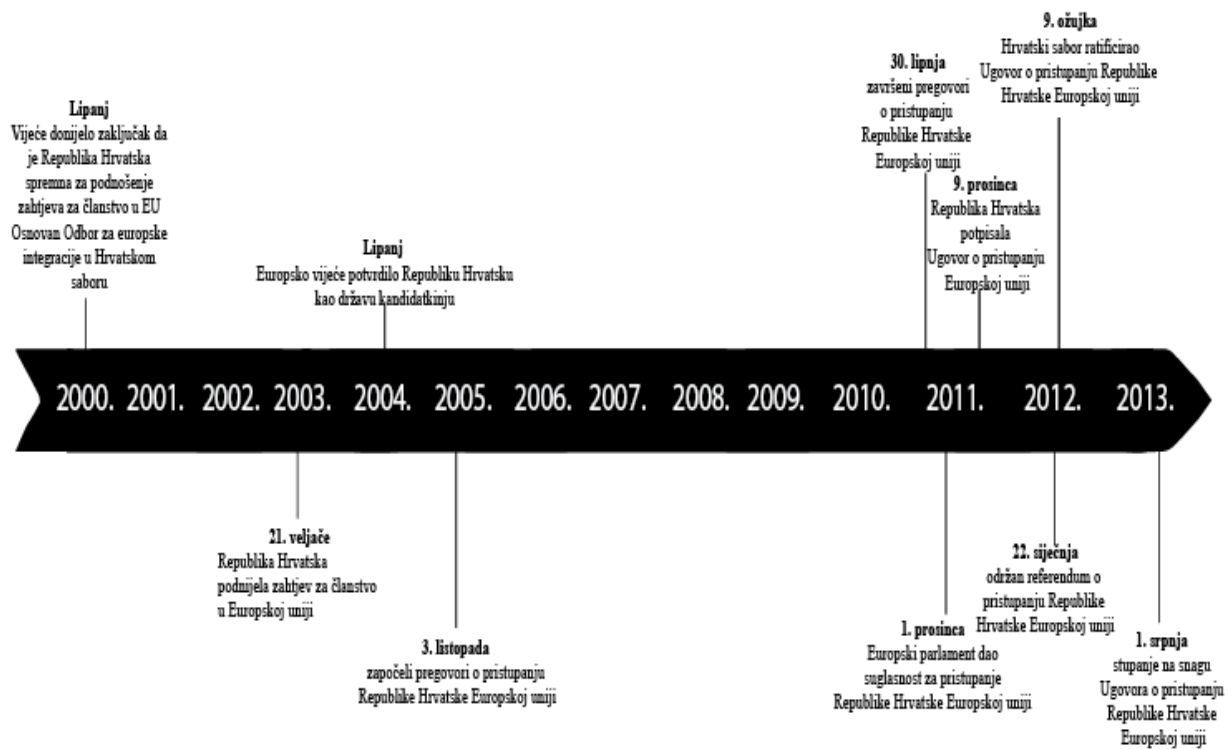
Prateći primjer drugih srednjoeuropskih zemalja koje su u prošlosti bile pod komunističkom vlašću jednako kao i Republika Hrvatska, bilo je očekivano da će i njezin put pristupanja Uniji, a posljedično i Schengenu, biti jednako brz i bezbolan. Nažalost, zbog brojnih problema koji su se ticali unutarnje politike, proces pristupanja bio je značajno duži. On je za Republiku Hrvatsku zapravo označio početak provođenja brojnih reformi pod palicom EU. Kako je već spomenuto, od 1990-ih godina i stvaranja samostalne države, Republika Hrvatska je kao jedan od glavnih vanjskopolitičkih ciljeva definirala pristupanje Europskoj uniji. „30. svibnja 1990. u svom govoru u Hrvatskome saboru nakon što je izabran za prvog Predsjednika Republike Hrvatske, Franjo Tuđman je izjavio kako je paralelno uz unutrašnju demokratsku tranziciju, potrebno poduzeti korake za pridruživanje tadašnjoj EEZ“ (Kunda, 2021:62). Prvi koraci u hrvatskim pregovorima s EU počeli su u lipnju 2000. godine kada je Vijeće donijelo zaključak da je Republika Hrvatska spremna za podnošenje zahtjeva za članstvo. Republika Hrvatska je na takvu odluku odgovorila osnivanjem Odbora za europske integracije u Hrvatskom saboru. Službeni zahtjev za članstvo Republika Hrvatska je podnijela 21. veljače 2003., a u lipnju sljedeće godine je potvrđena od strane Europskoga vijeća kao zemlja kandidatkinja<sup>4</sup>. Glavni problemi koji su produljili proces pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji bili su vezani za granice koje Hrvatska dijeli sa Slovenijom, te nesuradnja s Haškim sudom u određenim pitanjima vezanim za zločine počinjene tijekom Domovinskog rata. Dakle, Slovenija kao članica Unije od 2004. je blokirala hrvatsko članstvo zbog neriješenih pitanja razgraničenja i

---

<sup>4</sup> Podaci i točni datumi preuzeti sa službene web-stranice Hrvatskoga sabora. <https://www.sabor.hr/hr/europski-poslovi/sabor-u-procesu-pristupanja-eu-u/kronologije/kronologija-vaznijih-datuma-u-procesu> (Pristupljeno 11.5.2024.). Kronološki je prikazano na Slici 1.

neslaganja zemalja oko teritorijalne pripadnosti u Piranskom zaljevu te na području Žumberačkog gorja. Također, u svim segmentima reforma koje je Republika Hrvatska trebala implementirati, suočila se s problemom nedostatka stručnoga kadra koji bi bio sposoban provoditi i nadzirati promjene koje je vodstvo Unije zahtijevalo.

**Slika 1. Tijek pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji**



Izvor podataka: Hrvatski sabor. (2024). *Kronologija važnijih datuma u procesu pristupanja Hrvatske Europskoj uniji*. <https://www.sabor.hr/hr/europski-poslovi/sabor-u-procesu-pristupanja-eu-u/kronologije/kronologija-vaznijih-datuma-u-procesu> (Pristupljeno 11.5.2024.).

Proces pristupanja Europskoj uniji mogao bi se podijeliti u nekoliko faza, od čega je u svakoj bilo potrebno temeljito revidiranje hrvatskih politika i zakonodavstva. Prva je faza pristupanja EU započela i prije upućivanja zahtjeva za pridruživanjem. „Proces približavanja na jedan način započeo je izvan institucionalnih okvira Europske unije, uspostavom Pakta o stabilnosti“ (Dragović, 2018:225). Pakt o stabilnosti osnovan je 1999. godine na inicijativu Europske unije s ciljem uspostave i jačanja mira i sigurnosti u Jugoistočnoj Europi, a u njega su uključene zemlje regije i međunarodni partneri kao potpisnici. Pakt je 2008. godine zamijenjen Vijećem za regionalnu suradnju, koje sada nadzire regionalnu suradnju u jugoistočnoj Europi i podupire

europsku i euroatlantsku integraciju regije<sup>5</sup>. Sljedeće se faze odnose na godine od hrvatskog zahtjeva za članstvom, preko službene potvrde kako je Republika Hrvatska uistinu kvalificirana da postane zemljom kandidatkinjom, do potpisivanja Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji 9. prosinca 2011. godine. Stjecanjem punoga članstva 1. srpnja 2013. započinje zadnja faza reformi koje je Republika Hrvatska morala proći kako bi dalje mogla pristupiti eurozoni i Schengenu, a završila je formalnim ukidanjem granične kontrole između Republike Hrvatske i drugih zemalja članica. Za potrebe schengenske evaluacije, ostvarile su se značajne promjene na području zaštite granica i međunarodne suradnje u obuci stručnoga policijskoga kadra. Velik je problem predstavljala činjenica da je Ministarstvo unutarnjih poslova RH bilo donekle nespremno za daljnju europsku integraciju jer nisu imali ni poseban odjel za te potrebe. „Stoga je 26. studenog 2004. u Ministarstvu unutarnjih poslova imenovan pomoćnik ministra nadležan za europske integracije i mirovne misije, a u siječnju 2005. ustrojen je Odjel za europske integracije i mirovne misije“ (Dragović, 2018:232). Nakon osnivanja Odjela, Ministarstvo unutarnjih poslova postalo je glavnim akterom u procesu pregovora za članstvo, a tu je ulogu kasnije proširio kao glavni odgovorni organ za pristupanje Schengenu. Zbog brojnih provedenih reformi, Ministarstvo danas funkcionira na način dostojan Europske unije, a posebice Ravnateljstvo policije u svome radu s graničnom policijom koja vrši iznimno važan zadatak čuvanja vanjskih granica.

### 3.2. Zaštita granica u pregovaračkom okviru za pristupanje Europskoj uniji i zadovoljavanje uvjeta

Pitanje granica i razgraničenja sa susjednim državama bilo je jedno od glavnih koje je kočilo ulazak Republike Hrvatske u Europsku uniju. Republika Hrvatska je na početku pregovora imala probleme na skoro svakoj svojoj granici – neriješena pitanja oko podjele teritorija sa Slovenijom, BiH te Srbijom, kao i kontrolu granica sa zemljama koje nisu članice Unije, niti su u tom vremenskom periodu imale status zemlje kandidatkinje kao što je imala Hrvatska. Zbog toga je bilo potrebno učiniti korake k što boljoj zaštiti svoga teritorija kontrolom ulazaka i izlazaka iz zemlje na graničnim prijelazima. Konkretno „Hrvatska je tijekom pregovaračkog procesa donijela Strategiju integriranog upravljanja granicom Republike Hrvatske (i pripadajući Akcijski plan), koja je kasnije mijenjana, te ova obveza stoji pred svim zemljama

---

<sup>5</sup> Podaci preuzeti sa službene web-stranice Europske komisije. [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/stability-pact-south-eastern-europe\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/stability-pact-south-eastern-europe_en) (Pristupljeno 12.5.2024.)

kandidatkinjama, a pitanje sigurnosti granica jedno je od najzahtjevnijih“ (Dragović, 2018:26). Zaštita granica u ovome razdoblju bila je usredotočena na što bolju pripremu stručnoga kadra za buduću ulogu Republike Hrvatske kao *vrata Europe*. Nakon što je 18. lipnja 2004. godine Republika Hrvatska dobila status države kandidatkinje za članstvo u Europskoj uniji, zaštita granica bila je fokus mnogih rasprava koje su odredile duljinu njezinoga pristupanja Uniji. „Sigurnost granica jedan je od najopsežnijih i najvažnijih dijelova 24. poglavlja Pravda, sloboda i sigurnost, čiji je nositelj tijekom pregovora o ulasku Hrvatske u Europsku uniju bilo Ministarstvo unutarnjih poslova“ (Dragović, 2018:242). Budući da je Jugoistočna Europa žarište mnogih krijumčarskih pravaca, europskome vrhu bilo je bitno da mogu računati na hrvatsku zaštitu od svih prijetnji koje dolaze iz zemalja s kojima Republika Hrvatska graniči. „Nije zanemarivo da se u pogledu ilegalnih migracija Republika Hrvatska nalazi se na raskrižju dvaju velikih paneuropskih prometnih koridora: zapadnog Balkana i Mediterana“ (Zeko i Vrbanec, 2022:327). Upravo se kroz uvođenje i implementaciju Akcijskoga plana pokušalo kontrolirati nezakonite proboje na teritorij.

Glavni ciljevi koje je Ministarstvo unutarnjih poslova zadalo graničnoj policiji u ovome razdoblju odnosili su se na učinkovitu izgradnju nacionalnog sustava nadzora državne granice po standardima Europske unije. Glavni programi koji su opisani u evaluaciji Akcijskog plana za integrirano upravljanje granicom su CARDS Program 2003./2004. (Community Assistance for reconstruction, Development and Stabilization – pomoć Europske zajednice u obnovi, razvoju i stabilizaciji), te PHARE Program 2005./2006. „Program CARDS je program tehničko-financijske pomoći Europske unije usvojen u prosincu 2000. godine, čiji je osnovni cilj potpora zemljama jugoistočne Europe u aktivnom sudjelovanju u procesu stabilizacije i pridruživanja“ (Vlada RH, Ured za udruge, 2024). Konkretno, program iz 2003./2004. je kao glavni zadatak imao razvoj nacionalnog informacijskog sustava za upravljanje granicama, reformu azila te modernizaciju nadzora državne granice<sup>6</sup>. PHARE Program 2005./2006. je trebao osigurati pripremu za implementaciju schengenske pravne stečevine<sup>7</sup>. Nadalje, „[p]rvi ažurirani Akcijski plan za integrirano upravljanje granicama prihvaćen je na sjednici Vlade 30. studenog 2006. i od tad se donosi na godišnjoj razini“ (Dragović, 2018:243), a upravo je taj Plan donio potrebnu važnost u samom pregovaračkom procesu. „Mjere koje su se odnosile na vanjsku granicu i Schengen ukazale su na potrebu daljnjeg zakonodavnog usklađivanja, popunjavanja, tehničkog opremanja i edukacije granične policije [...]“ (Dragović, 2018:243).

---

<sup>6</sup> Podaci preuzeti iz *Izješće o provedbi Strategije integriranog upravljanja granicom Republike Hrvatske* (2007). <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva//247%20-%2001.pdf>

<sup>7</sup> Ibid.

U sljedećim godinama Republika Hrvatska je morala inzistirati na implementaciji pravila propisanih od EU kako bi se pokazala spremnom za pristupanje.

### 3.3. Članstvo u Europskoj uniji, sigurnost granica i oblikovanje politike za pristupanje Schengenskom sporazumu

Zbog europske pravne stečevine koja je od Amsterdamskog ugovora 1999. obuhvaćala i obvezu novih zemalja članica da pristupe schengenskom prostoru, Republika Hrvatska se morala obvezati da će učiniti potrebne izmjene kako bi postala članicom Sporazuma i prije nego je postala članicom Europske unije. „Pristupanjem Republike Hrvatske Europskoj uniji 1. srpnja 2013. godine, uspostavljen je Schengenski instrument (Schengen Facility) kao privremeni financijski instrument čija je svrha financiranja mjera na novim vanjskim granicama Europske unije i pripremu za punu primjenu schengenske pravne stečevine“ (Ministarstvo unutarnjih poslova, 2023). Naravno, sva financijska pomoć za Republiku Hrvatsku bila je dobrodošla zbog potrebe za značajnom modernizacijom opreme i obukom stručnoga kadra koji je zadužen za zaštitu granica. 2014. godine Vlada Republike Hrvatske je „usvojila Zaključak kojim se prihvaća Izjava o spremnosti Republike Hrvatske za početak postupka schengenske evaluacije“ (Ministarstvo unutarnjih poslova, 2023), a evaluacije su intenzivno provedene u razdoblju od 2016. do 2020. godine sastavljene od strane ekspertnih timova Europske komisije i drugih država članica. „Prije svake evaluacije putem provjera na terenu izrađuje se detaljni program provjere. Program izrađuje Komisija u suradnji s vodećim stručnjacima evaluacijskog tima i s državom članicom u kojim se provjera obavlja“ (Vulas, 2017:83). Evaluacije zemalja kandidatkinja su bitan proces za utvrđivanje valjanosti politika koje provode te sagledavanje stvarnog stanja na terenu. Kako bi se osiguralo kvalitetno provođenje naputaka koji su dani državi nakon što je stručni tim procijenio stanje i uočio određene nepravilnosti, državi se upućuje akcijski plan koji je dužna implementirati. „Nakon usvajanja akcijskog plana država članica je dužna prvi put u roku od šest mjeseci podnijeti izvješće Komisiji o provedbi plana, a nakon toga izvješće se podnosi svaka tri mjeseca do prestanka provođenja plana“ (Vulas, 2017:85). Zbog problema sa susjednim državama, granice i postupanje granične policije su često bile predmet evaluacija i naknadnih provođenja naputaka koje je Unija zadala.

Nakon pristupanja Uniji, velik dio problema oko daljnje integracije ticali su se upravo odnosa sa susjednom Bosnom i Hercegovinom jer s njom dijeli najdužu kopnenu granicu. Duga čak

1010 kilometara, kako je prikazano na Slici 1., ona danas obuhvaća 30 graničnih prijelaza za međunarodni promet robe i putnika, uz ostale manje prijelaze. Kao najmlađa članica, Republika Hrvatska se suočila s najvećom krizom koja je ikada zahvatila schengensko područje – migrantska kriza 2015./2016. i posljedični valovi ilegalnih migracija koji su uslijedili. Glavni problem hrvatske kontrole vlastitih granica i sprječavanje nezakonitih ulazaka na teritorij ne predstavljaju granični prijelazi koje dijeli s BiH i Srbijom, već dijelovi granice koji čine planinska, riječna te šumska područja koja je teško kontrolirati upravo zbog iznimno duge granice, ali i manjka kadra. „Državna granica Hrvatske može se trenutno prijeći na 173 granična prijelaza od čega je stotinu na vanjskoj granici Europske unije, gdje je došlo do racionalizacije broja graničnih prijelaza zbog ulaska u Europsku uniju [...]“ (Dragović, 2018:229). Upravo je jedan od razloga koji su proces pristupanja Schengenu označili kao najopsežniji i najrigorozniji do tada iznimno duga granica sa zemljama koje nisu članice EU. U samom procesu pristupanja Republika Hrvatska ispunila je „281 tehničku preporuku, od kojih samo njih 145 u području nadzora vanjske granice te je u tu svrhu uložila preko 220 milijuna EUR iz europskih fondova za nabavu tehničke opreme za nadzor i zaštitu državne granice“ (Ministarstvo unutarnjih poslova, 2023). Nakon usvajanja svih preporuka, Republika Hrvatska je 2022. godine dobila službenu potvrdu o pristupanju Schengenskom sporazumu te su 2023. ukinute granične kontrole između država članica.

**Slika 2. Vanjske granice Republike Hrvatske i broj granične policije**



Izvor podataka: Hrvatska. *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2013. – 2024. <https://www.enciklopedija.hr/clanak/26390> (Pristupljeno 10.6.2024.).

#### 4. Proces pristupanja Schengenskom sporazumu

Proces pristupanja Schengenskom sporazumu intenziviran je nakon ulaska u Europsku uniju, a posebice nakon 2016. godine i velike migrantske krize koja je pokazala potrebu za reformama europskog bezgraničnog područja. Naime, pokazalo se kako je potrebno jačati vanjske granice Unije te je ulaganje u opremu i ljude postala glavna tema. Upravo je u to vrijeme hrvatska vlast nametnula pitanje hrvatskog pristupanja Schengenskom sporazumu zbog želje za većom integracijom i približavanja drugim europskim zemljama. Nakon pristupanja Schengenu, Republika Hrvatska je uvidjela mnogo benefita koji su pospješili njezin status među drugim državama Unije. To su svakako pozitivan utjecaj koji bezgranično područje ima za svu ekonomsku aktivnost poput trgovine i lakšu razmjenu radne snage među državama članicama. Hrvatsko je tržište postalo puno fleksibilnije za proces uvoza i izvoza dobara, ali najveći je

utjecaj svakako donijela mobilnost radno sposobnih državljana Unije. Također, ulazak u Schengen pomogao je Republici Hrvatskoj u etabliranju na međunarodnoj političkoj sceni kao zemlja koja u potpunosti poštuje europsko zakonodavstvo i svakodnevno ga implementira na svome području. U ovome dugotrajnom procesu sudjelovalo je mnogo aktera na državnoj i na europskoj razini koji su Republici Hrvatskoj pomogli u pravilnom usvajanju schengenske pravne stečevine na svojim granicama. Najbitniju ulogu su imale hrvatske vrhovne institucije poput Sabora, Vlade i Predsjednika države, dok su na europskoj razini odluke donosili Europski parlament i Komisija. Iako, najvažniji akteri u procesu implementacije su bili oni stručni poput hrvatskog Ravnateljstva policije u sklopu Ministarstva unutarnjih poslova koje je uz pomoć Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu obučilo svoj kadar za pravilnu zaštitu granice.

#### 4.1. Djelovanje političkih aktera

Kako je već spomenuto, proces pristupa Sporazumu je bio veoma opsežan i dugotrajan. Samim time bilo je potrebno da se uključi velik broj sudionika koji su propisivali smjernice, za što su bili zaduženi akteri na razini Europske unije, te hrvatski politički akteri koji su imali dužnost provođenja istih. Republika Hrvatska kao parlamentarna demokracija ima tri glavne grane vlasti – izvršnu, sudsku i zakonodavnu. U procesu pristupanja Schengenu glavnu su ulogu imali Hrvatski sabor kao glavno zakonodavno tijelo u državi bez kojega je nemoguće usvojiti bilo kakve pravno-obvezujuće zakone, dok je izvršna grana vlasti koju čine Vlada i Predsjednik Republike Hrvatske, odlučivala o svim bitnim pitanjima vezanim za pristupanje i potpisivanje Sporazuma. S druge strane, akteri na razini EU, poput Europskoga parlamenta te Europske komisije koji zajedno čine izvršnu vlast na razini Unije, bili su ključni u procesu primanja Republike Hrvatske u Schengen. Upravo su ove dvije institucije, svaka na svoj način kroz zakonom propisane kvote, pozitivno glasale za hrvatsko priključenje Schengenu i samim time dale zeleno svjetlo potpunoj implementaciji Sporazuma. Dakle, proces pristupanja bio je ispunjen stalnom komunikacijom i suradnjom domaćih političkih aktera te onih na razini Europske unije.

##### 4.1.1. Hrvatski sabor

Hrvatski je sabor bio jedna od glavnih institucija u procesu pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, a nakon toga i u procesu pristupanja Schengenskom sporazumu. Hrvatski sabor se već i prije dobivanja statusa zemlje kandidatkinje zalagao za ulazak u EU te „utvrđuje



da je ulazak Republike Hrvatske u punopravno članstvo u Europskoj uniji strateški nacionalni cilj kojem će u daljnjem djelovanju Hrvatski sabor davati punu i stalnu potporu“ (Hrvatski sabor, 2002). Kao glavni predstavnik zakonodavne grane vlasti u Hrvatskoj, ovlasti Sabora se tiču donošenja zakona i odlučivanja o bitnim političkim temama u zemlji. Činjenica da je Sabor predstavnik hrvatskoga naroda jer su njegovi zastupnici izabrani izravnim putem, daje mu veliku razinu legitimnosti u procesu donošenja obvezujućih odluka. U procesu pristupanja Europskoj uniji, Sabor je imao ključnu ulogu, te se zakonski obvezao na provođenje svih budućih obveza, a ne samo onih definiranih prilikom ulaska. „Odlučuje da će sustavno i na temelju dogovornog djelovanja stranaka predstavljenih u Hrvatskom saboru u potpunosti uskladiti zakonodavni pravni sustav Republike Hrvatske sa standardima i pravnim stečevinama Europske unije“ (Hrvatski sabor, 2002). Nadalje, prilikom pristupanja Uniji 2012. godine „Hrvatski sabor je jednoglasno, sa 136 glasova *za*, donio Zakon o potvrđivanju Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji“ (Hrvatski sabor, 2012). Nakon ulaska u Europsku uniju, i u Saboru se intenziviralo pitanje daljnje integracije u vidu implementacije schengenske pravne stečevine i ulaska u eurozonu.

U članku 140. Ustava Republike Hrvatske stoji da „Hrvatski sabor potvrđuje međunarodne ugovore koji traže donošenje ili izmjenu zakona, međunarodne ugovore vojne i političke naravi i međunarodne ugovore koji financijski obvezuju Republiku Hrvatsku“ (Ustav Republike Hrvatske, 2010). Ovaj se članak direktno može odnositi na potrebu za potvrđivanjem implementacije schengenske pravne stečevine u okviru pristupanja Sporazumu od strane Hrvatskoga sabora. U aktualnom 11. sazivu Hrvatski sabor ima više operativnih odbora koji se bave područjima koja spadaju pod područje schengenske pravne stečevine. To su: Odbor za europske poslove, Odbor za vanjsku politiku i Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost. Prvi „razmatra dokumente Europske unije i stajališta Republike Hrvatske o dokumentima Europske unije i o njima može donositi zaključke te razmatra izvješća Vlade o sastancima Vijeća Europske unije“ (Hrvatski sabor, 2024). Nadalje, Odbor za vanjsku politiku „sudjeluje u međuparlamentarnom nadzoru nad zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom Europske unije sudjelujući na sastancima Međuparlamentarne konferencije Europske unije o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici Europske unije zajedno s predstavnicima Odbora za obranu i/ili drugim odborima“ (Hrvatski sabor, 2024). Vidljivo je kako je potrebna bliska suradnja među odborima kako bi se obavljali zadaci vezani uz više različitih politika, od kojih se sve tiču odnosa prema Schengenu. Bitno je napomenuti kako se Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost obavlja „kontrolu i nadzor nad radom

policije“ (Hrvatski sabor, 2024). Dakle, činjenica da postoji više odbora koji se bave razmatranjem stajališta i službenih dokumenta Europske unije, kao i nadzorom drugih hrvatskih institucija koje su zadužene za provođenje schengenske pravne stečevine, govori o tome da je hrvatska zakonodavna vlast vrlo aktivna po pitanju pravodobne primjene ovih standarda.

#### 4.1.2. Predsjednik i Vlada Republike Hrvatske

Glavne institucije koje se brinu za donošenje odluka i provođenje istih u okviru vanjske politike u Republici Hrvatskoj su Predsjednik i Vlada RH, te posljedično Premijer koji je glavni predstavnik Vlade. „Predsjednik Republike Hrvatske predstavlja i zastupa RH u zemlji i inozemstvu; brine se za redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti; odgovara za obranu neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti RH“ (Hrvatska enciklopedija, 2024a). Vlada Republike Hrvatske, kao glavna institucija izvršne vlasti u zemlji, odigrala je veliku ulogu u procesu pristupanja Schengenskom sporazumu, kao i provođenju napatka koji su bili rezultat detaljnih evaluacija u procesu kandidature. „Prema Ustavu RH iz 1990. Vlada RH obavlja izvršnu vlast, a čini ju predsjednik, jedan ili više potpredsjednika i ministri“ (Hrvatska enciklopedija, 2024b). Što se tiče međuodnosa izvršne i zakonodavne grane vlasti „Vlada Saboru predlaže zakone, državni proračun i završni račun te druge akte, provodi zakone i odluke Sabora, donosi uredbе, vodi unutarnju politiku, a zajedno s Predsjednikom Republike provodi i vanjsku politiku te usmjerava djelovanje i razvoj javnih službi“ (Hrvatska enciklopedija, 2024b). Bez procesa suradnje između izvršne i zakonodavne vlasti, pristup Sporazumu i implementacija schengenske pravne stečevine ne bi bila moguća. „Hrvatska je 1. srpnja 2015. podnijela zahtjev za pristupanje schengenskom prostoru i u tijeku su evaluacije spremnosti na svim područjima“ (Dragović, 2018:227). Do te je odluke došlo nakon višegodišnje suradnje s Europskom unijom i praćenjem njezinih napatka o pravilnoj zaštiti teritorija i granica koje je zorno nadzirala izvršna vlast zemlje.

Vlada Republike Hrvatske, koju je za vrijeme ulaska u schengenski prostor vodila Hrvatska demokratska zajednica na čelu s premijerom Andrejom Plenkovićem, bila je sigurna u sposobnosti hrvatske granične policije kao i u činjenicu da je njihov kapacitet dovoljan. Tako je Premijer osam mjeseci nakon implementacije Sporazuma na graničnim prijelazima uvjeravao da: „Istoga dana ući u Schengenski prostor i europodručje jedinstveno je postignuće koje nijedna zemlja prije nas nije uspjela“ (Vlada republike Hrvatske, 2023). Također, prilikom

pregovora i samog ulaska u Schengen, Vlada je isticala kako je to iznimno bitan strateški cilj za pozicioniranje Republike Hrvatske kao demokratske zemlje Europe, naglašavajući odmak od starih autoritarnih sustava vlasti. U svojem Programu za prošli mandat jasno se navodi da će Vlada nastaviti s „[...] djelotvornom zaštitom granica i sprječavanjem ilegalnih migracija uz poštovanje europske pravne stečevine i međunarodnih normi te s pripremama za ulazak u Schengenski prostor tehničkim opremanjem vanjske granice i većom interoperabilnošću s europskim sigurnosnim informacijskim sustavima“ (Program Vlade Republike Hrvatske 2020.- 2024, 2020:53). Glavni naglasak dijela programa koji se odnosi na sigurnost granica, izravno je povezan s daljnjim jačanjem granične policije modernom opremom i intenziviranjem treninga za spremnost u ključnim situacijama. „Preduvjet za razvoj prosperitetnog društva je i sigurnost kojoj pridonosi modernizacija hrvatske vojske i policije, učinkovita zaštita vanjskih granica i članstvo u NATO-u i Europskoj uniji, kojom smo uspješno predsjedali u prvoj polovici 2020. godine“ (Program Vlade Republike Hrvatske 2020.- 2024, 2020:14). U već spomenutom članku 140. Ustava RH obvezuje se i „Predsjednik Republike potpisuje isprave o ratifikaciji, pristupu, odobrenju ili prihvatu međunarodnih ugovora koje je Hrvatski sabor potvrdio na temelju stavka 1. i 2. ovoga članka“ (Ustav Republike Hrvatske, 2010). Dakle, suodnos Predsjednika i Hrvatskog sabora je bio presudan za ulazak Hrvatske u Schengen. Iako Predsjednik države nije imao drugih značajnijih izvršnih ovlasti u procesu pristupa Schengenu, njegovo mišljenje je veoma bitno za širi kontekst države jer je upravo on jedan od glavnih aktera koji državu predstavljaju u inozemstvu. Činjenica da je Predsjednik podržavao implementaciju schengenske pravne stečevine na hrvatskim granicama pomoglo je stvaranju pozitivne slike o Hrvatskoj kao zemlji koja je sposobna za taj zadatak.

#### 4.1.3. Europski parlament

Europski je parlament jedina institucija Europske unije u kojoj odluke donose predstavnici izravno izabrani od strane europskih birača. Upravo je zbog toga značajna njegova uloga legitimacije odluka koje Komisija predlaže. Europski parlament na nadnacionalnoj razni funkcionira na sličan način kao i parlamenti država članica Unije. „Parlament djeluje kao suzakonodavac, dijeleći s Vijećem ovlast usvajanja i izmjenjivanja zakonodavnih prijedloga te odlučivanja o proračunu EU-a“ (Europski parlament, 2024). Također, Parlament nadzire rad Komisije i nastoji aktivno zastupati volju građana Unije. Kroz povijest, kako se Europska zajednica (sada Unija) širila, povećavale su se ovlasti Parlamenta. S ulaskom novih zemalja, rasla je potreba da građani Unije budu zastupljeni na odgovarajući način i da im se dodjeli veća

moć u odlučivanju. U inicijalnom razvoju Schengena, Parlament nije imao veliku ulogu. Nakon 1999. godine u procesu implementacije Amsterdamskog ugovora, u sklopu kojega je Schengenski sporazum uključen u pravnu stečevinu Unije „[...] uloga Europskog parlamenta u sljedećih pet godina bila je uglavnom ograničena na savjetodavnu jer su se države članice protivile njegovoj jačoj ulozi tijekom prijelaznog razdoblja“ (Huber, 2015:422). Do promjene dolazi nakon 2005. godine kada uloga Parlamenta raste od suodlučivanja do potpune uključenosti u području granične politike Unije.

Koliko je bitno pitanje sigurnosti granica i suzbijanja ilegalnih migracija, što su teme direktno povezane sa Schengenom, svjedoči i podatak o konstantom povećanju rashoda koje je Europska unija definirala za navedena područja. Prema Godišnjem proračunu Unije za financijsku godinu 2024., kojega donosi Europski parlament, jasno je vidljiv porast izdataka za područje sigurnost i obrana od 8,9% u odnosu na prethodnu 2023. te za područje migracija i upravljanja granicama povećanje je 4,5% (Europska unija, 2023:7-8). Zbog proširenja njegovih ovlasti i uklapanja schengenske pravne stečevine u europski okvir, očitovanje o daljnjem širenju schengenske zone uvršteno je u zakonodavni okvir nad kojim radi Parlament. On se već i prije ulaska Republike Hrvatske u schengenski prostor zalagao za njegov daljnje širenje, što je uključivalo i zalaganje za ulazak Bugarske i Rumunjske. Iako se Parlament službeno mora očitovati o ulasku neke države članice u schengenski prostor, krajnji sud ipak pada na Vijeće EU koje mora jednoglasnom odlukom primiti državu u Schengen. „U izvješću usvojenom s 534 glasova za, 53 protiv i 25 suzdržanih, Europski parlament odobrio je da Hrvatska postane punopravna članica schengenskog područja. Vijeće je 9. prosinca 2021. potvrdilo da je Hrvatska ispunila sve potrebne uvjete za potpunu primjenu schengenskih pravila“ (Europski parlament, 2022). Konačna odluka o pristupanju Republike Hrvatske schengenskom području jednoglasno je usvojena od strane država članica na sastanku Vijeća ministara za unutarnje poslove u Bruxellesu, 8. prosinca 2022. godine. Dakle, kao i na primjeru nacionalnih zakonodavstava, potreban je visok stupanj koordinacije među glavnim institucijama na razini Unije kako bi se provele najvažnije odluke.

#### 4.1.4. Europska komisija

Europska komisija je glavna institucija izvršne vlasti na razini Europske unije. „Komisija je jedina institucija EU-a koja predlaže zakonodavstvo o čijem donošenju odlučuju Parlament i Vijeće te kojim se štite interesi EU-a i njegovih građana u pogledu pitanja koja se ne mogu

učinkovito riješiti na nacionalnoj razini“ (Europske unija, 2024). Njezin sastav čini po jedan povjerenik iz svake zemlje članice, ovisno o pitanju o kojemu se raspravlja zemlje zastupaju ministri nadležnih resora ili državnici sličnog statusa. Njezino područje ovlasti je veoma široko, a prvenstveno se tiče donošenja odluka na razini cijele Unije, o kojima se kasnije izjašnjava Europski parlament i Vijeće. Konkretno, vezano uz pitanje zaštite granica Komisija je svake godine zadužena za sastavljanje službenog Izvješća o stanju Schengena koji je nadogradnja na Schengensku evaluaciju. Tako u Izvješću (2023:6) stoji: „Potpuno pristupanje Hrvatske schengenskom području 2023. važan je korak prema njegovu dovršetku. To je bilo ključno prioritarno područje utvrđeno u prvom izvješću o stanju Schengena“. Dakle, stav Komisije je da bi se schengensko područje trebalo proširiti na sve države članice, sadašnje kao i buduće, jer je upravo implementacija njegove pravne stečevine konačni korak u europskoj integraciji. Nadalje, „[n]akon pozitivnog mišljenja Europskog parlamenta Vijeće je 8. prosinca 2022. odlučilo ukinuti nadzor na zajedničkim granicama između Hrvatske i drugih zemalja schengenskog područja. Osim toga, Hrvatska je 2023. počela izdavati schengenske vize, što turistima olakšava posjet zemlji“ (Izvješće o stanju Schengena, 2023:6). Komisija je 2022. godine također dala pozitivno mišljenje o daljnjem širenju Schengena na Bugarsku i Rumunjsku te pohvalila njihove napore učinjene na području zakonodavstva povezanog sa schengenskom pravnom stečevinom.

U samom procesu pristupanja, Komisija je imala veliku ulogu i što se tiče financijske pomoći i izdataka koji su dani Republici Hrvatskoj za potrebe modernizacije i primjene schengenskih okvira. „Europska komisija donijela je 22. travnja 2013. godine Odluku o upravljanju i kontroli nad schengenskim instrumentom u Hrvatskoj C(2013)2159 kojom definira okvir za korištenje sredstava dodijeljenih Republici Hrvatskoj u sklopu schengenskog instrumenta“ (Ministarstvo europskih poslova RH, 2024). U okviru Schengenskog instrumenta, kao pomoć u procesu pripreme za ulazak u Schengenski prostor, Europska je unija na čelu s Komisijom Republici Hrvatskoj odobrila čak 120 milijuna eura financijske pomoći za provođenje potrebnih promjena. „Do dana 17. lipnja 2016. godine, potpisani su ugovori u ukupnom iznosu od 743.780.500,84 HRK ili 97.445.358,09 EUR, tj. 81% od alokacije“ (Europska komisija, 2016). Ova je financijska pomoć bila izrazito potrebna Republici Hrvatskoj posebice na području modernizacije i pravilne obuke svoga stručnog policijskog kadra. Dok se na početku samih pregovora za članstvo u EU hrvatske granice smatralo jednom od stavki koje je potrebno popraviti, danas je većina graničnih prijelaza uređena po standardima Unije i Schengena, a u stručni se kadar i dalje ulaže putem obuka koje provode stručnjaci. Budući da Europska

komisija zastupa i promiče stavove svih zemalja članica, njezino je odobrenje za ulazak u Schengen predstavljalo važan povijesni trenutak koji svjedoči o činjenici da je Republika Hrvatska danas etablirana članica Unije te se odmakla od svoje autoritarne prošlosti i izgradila svoj europski karakter.

#### 4.2. Djelovanje stručnih aktera

Iznimno važan posao koji omogućuje neometano funkcioniranje Schengenskog sporazuma je nadzor granica, nadasve vanjskih prema državama koje se mogu smatrati izvorima kriminalnih aktivnosti. Tako bitan zadatak povjeren je graničnoj policiji svake države koja kontrolira vanjsku granicu, koja osim izravnoga pregleda prilikom ulaska u zemlju obavlja i unutarnje kontrole, te na razini cijele Europske unije Agenciji za europsku graničnu i obalnu stražu. „Schengen je postigao svoj cilj, integraciju u pravne okvire Europske unije uz obvezu da se uspjeh schengenske suradnje na području slobode kretanja nastavi u Europskoj uniji, te je na europskoj razini ostvarena sloboda kretanja ljudi kao jedna od temeljnih sloboda europskih građana“ (Dragović, 2018:112). Budući da je slobodno kretanje temeljna sloboda, zaštita od prijetnji postaje temeljna zadaća svih stručnih aktera koji rade u suzbijanju nezakonitih proboja na teritorij. Granična policija svake države u procesu primjene schengenske pravne stečevine na svojim granicama, koje će postati vanjske granice Unije, oslanja se na niz stručnjaka koji obučavaju njezin kadar. Danas su ti stručnjaci većinom pod okriljem Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu, koja osim što ponekad izravno sudjeluje u štíćenju granice, najveći fokus stavlja na obuku kako bi granična policija bila sposobna obavljati ovaj zahtjevni posao. U Republici Hrvatskoj granična policija se nalazi pod vodstvom Ravnateljstva policije, u sklopu s Ministarstvom unutarnjih poslova.

##### 4.2.1. Ravnateljstvo policije

Ravnateljstvo policije je krovna institucija koja pod svojom upravom ima cijeli policijski kadar u Republici Hrvatskoj. „Granična policija danas je sastavni dio Ravnateljstva policije i organizirana je na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini“ (Dragović, 2018:233). Razina organizacije granične policije je različita na državnoj i lokalnoj razini te tako „[n]a državnoj i regionalnoj razini su poslovi specijalizirani, dok na lokalnoj razini postoje specijalizirane postaje granične policije i mješovite policijske postaje“ (Dragović, 2018:233). Tijekom cijelog razdoblja od početka pregovora s Europskom unijom do intenziviranja pregovora o ulasku u

Schengen, je imala nedovoljan broj policijskih službenika specijaliziranih za nadzor granica. „U svibnju 2017. granična je policija imala oko 6000 policijskih službenika i u taj broj uključeni su policijski službenici na slovenskoj i mađarskoj granici [...]. Na vanjskim granicama nedostaje oko 1000 policijskih službenika“ (Dragović, 2018:234). Osim problema oko broja, Republika Hrvatska se suočila i s nedovoljno opsežnom obukom posebice u zahtjevnijim situacijama. U izvanrednim situacijama poput migrantske krize i svih valova ilegalnih migracija koji su uslijedili, granična policija nije na svaki pritisak odgovarala na način koji je Unija smatrala prikladnim. Također je postojao i problem loše opremljenih graničnih prijelaza i pograničnoga područja gdje je oprema bila zastarjela i nije odgovarala zahtjevnim situacijama. „Prije šest godina ovdje je situacija bila daleko teža, nismo imali infrastrukturu, nismo imali dovoljno ljudi, nismo imali tehniku. Danas, uz graničnu policiju i interventnu i specijalnu policiju, ovdje imamo vrhunsku tehniku [...]”<sup>8</sup> (MUP, Ravnateljstvo policije, 2024). Ministarstvo unutarnjih poslova zajedno s Ravnateljstvom policije uvijek je isticalo sposobnost svojih službenika u prevenciji nezakonitih migracija. Kao što je prikazano na Slici 1., broj granične policije danas iznosi oko 6700 policajaca samo na vanjskim granicama Republike Hrvatske.

Budući da šverceri koriste alternativne rute i zbog toga nije uvijek moguće otkriti ilegalne migrante na samoj granici, velik se naglasak stavlja na prevenciju istih unutar teritorija kako bi se osiguralo ne samo hrvatski teritorij, već i širi teritorij Europske unije. Kao što je vidljivo u Tablici 1., koja je kasnije detaljno analizirana, u zadnjim je godinama intenziviran postupak otkrivanja ilegalnih migranata u dubini teritorija što nije bio slučaj u godinama prije formalnog podnošenja zahtjeva za članstvom. Konkretni planovi opisani u Programu Vlade RH koji su se odnosili na hrvatsku policiju, većinom su obuhvaćali graničnu policiju kao prvu crtu obrane od kriminala i s njim povezanih aktivnosti. „Radi djelotvorne zaštite naših granica, u prve dvije godine mandata povećat će se broj stacionarnih sustava za nadzor granice[...]“ (Program Vlade Republike Hrvatske 2020.- 2024, 2020:53). Europska unija je prepoznala pozitivne pomake u čuvanju granica i kooperaciji sa susjednim zemljama. „Austrija, Hrvatska i Slovenija uspostavile su i mrežu policijske suradnje s partnerima sa zapadnog Balkana, čime se pomaže u sprečavanju ulaska nezakonitih migranata iz te regije, a time i u rješavanju jednog od opetovanih razloga za ponovno uvođenje graničnih kontrola“ (Izvešće o stanju Schengena, 2023:16). Republika Hrvatska je kroz suradnju sa susjednim zemljama proširila svoja znanja i

---

<sup>8</sup> Izjava voditelja Službe za granicu PU sisačko-moslavačke Anđelka Vrđuke.

sposobnosti te je trenutno spremna dijeliti usvojene sposobnosti s drugim zemljama jugoistočne Europe.

#### 4.2.2. Frontex

Poznata pod akronimom Frontex, Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu osnovana je od strane Vijeća Europske unije 2004. godine, a glavna zadaća Agencije je podupiranje zemlja Unije i schengenskog područja u njihovom upravljanju vanjskim granicama EU-a i borbi protiv prekograničnog kriminala. Kao njezina glavna karakteristika navodi se da je Frontex „središte izvrsnosti za aktivnosti kontrole granica na vanjskim granicama EU-a, razmjenjujući obavještajne podatke i stručnost sa svim državama članicama i sa susjednim zemljama izvan EU-a koje su pogođene migracijskim trendovima i prekograničnim kriminalom“ (Frontex, 2024). Povijest stvaranja Agencije izravno je povezana s nepovoljnom sigurnosnom situacijom u svjetskoj politici nakon terorističkih napada na Sjedinjene Američke Države 11. rujna 2001. godine i procesom sekuritizacije migracija, nadasve onih ilegalnih. Sekuritizacija ilegalnih migracija provodi se na način da se ta prijetnja smatra egzistencijalnom te zahtijeva hitne mjere i opravdava radnje izvan normalnih granica političke procedure. Zbog ovakvoga stanja, članice EU uvidjele su potrebu za stvaranje jedne agencije koja bi mogla pomoći svim državama članicama da zaštite svoje granice na način pomaže u obuci svih policijskih kadrova, te u iznimnim slučajevima može i samostalno čuvati vanjske granice. Uloga Frontexa je od 2004. godine konstantno rasla, a posebice nakon događaja povezanih s migrantskom krizom 2015./2016. godine i stalnim priljevom migranata u godinama nakon. Mnoge članice Unije u posljednjih desetak godina podržavaju jačanje Agencije i kontrole na vanjskim granicama jer su one postale primarno mjesto borbe protiv ilegalnih proboja na europski teritorij.

„Frontex se smatra logičnim nastavkom procesa integracije i načela slobodnog unutarnjeg kretanja unutar EU, uzimajući u obzir i sigurnosnu dimenziju“ (Neal, 2009:344). Budući da je glavna uloga Frontexa da promiče integrirani pristup upravljanju granica, njegova je asistencija bila prijeko potrebna Republici Hrvatskoj u procesu pristupa schengenskom području. Za nju je posebno značajan aspekt bila mogućnost obuke koju je Agencija aktivno provodila među hrvatskim policijskim kadrom od 2017. godine. Tako je 6. veljače 2017. godine Policijska akademija Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske postala Partnerska akademija Frontexa, što obuhvaća proces obuke od strane Frontexa za hrvatske službenike kroz profesionalno usavršavanje. Hrvatski državni vrh je u 2023. godini bio složan oko odluke da je



hrvatska granična policija samodostatna te da nema potrebe o dolasku Frontexovih snaga na vanjske granice sa Srbijom ili Bosnom i Hercegovinom. Zbog toga je Premijer Andrej Plenković u lipnju 2023. rekao: „Ministar unutarnjih poslova već je dogovorio da će doći šest savjetnika Frontexa koji će pomagati Hrvatskoj na pitanjima sprječavanja nezakonitih migracija, ali ne na način da bismo mi stavili policajce iz drugih država članica na svoje granice“ (Jutarnji list, mrežno izdanje, 2023). Dakle, hrvatska je vlast odlučna u čuvanju granice s vlastitim policijskim kadrom te suradnju s Frontexom pozdravlja, ali samo na razini obuke stručnog kadra.

## 5. Ulazak Republike Hrvatske u Schengenski prostor

Ulazak u Schengenski prostor, zajedno s ulaskom u eurozonu, smatra se krajnjom točkom u potpunoj hrvatskoj integraciji s Europskom unijom. Nakon što je ispunila čak 281 preporuku iz osam područja schengenskog zakonodavstva, Republika Hrvatska je nakon dugog puta konačno dobila dopuštenje za ukidanjem graničnih kontrola sa zemljama članicama EU i Schengena. Za Republiku Hrvatsku je ulazak u Schengen bilo konačno ostvarenje svih vanjskopolitičkih ciljeva koji su određeni već prilikom stvaranja samostalne države. Kroz potpunu implementaciju Sporazuma, Republika Hrvatska je dobila međunarodno priznanje kako je sposobna čuvati vanjsku granicu Unije na području koje je od velike strateške važnosti za nju. Iako su, ubrzo nakon ukidanja svih kontrola, zbog velikoga broja ilegalnih prelazaka granice i straha od narušavanja sigurnosti teritorija EU, na nekim granicama kontrole ponovno uvedene. Ovo poglavlje kao okosnicu ima početnu hipotezu koja glasi: *Jačanje sigurnosti granica u kontekstu implementacije Schengenskog režima bilo je povezano s nacionalnim interesom i jačanjem međunarodnog položaja Republike Hrvatske te širenjem zone sigurnosti, kao i slobode kretanja ljudi i robe na području Jugoistočne Europe*. Kroz tri dijela koja se bave samim ulaskom u Schengen i poteškoćama koje su nastupile u vremenu nakon ukidanja graničnih kontrola, biti će pokazano kako se hrvatski položaj na međunarodnoj sceni uistinu poboljšao te se nakon implementacije Schengena pospješio i njezin sigurnosni status.

### 5.1. Vrijeme i okolnosti ulaska

Nakon skoro deset godina članstva u Europskoj uniji, Republika Hrvatska je 1. siječnja 2023. godine postala članica Schengenskoga sporazuma te ima obvezu primjenjivanja svih kriterija na svojem teritoriju. Budući da je Republika Hrvatska Sporazumu pristupila nakon dvije velike

krize koje su na negativan način utjecale na njegovo primjenjivanje, te je za vrijeme obje krize Schengen do određene mjere bio aboliran, sam je proces implementacije bio puno zahtjevniji nego za druge države Srednje Europe koje su mu pristupile u ranijim godinama. Kao što je navedeno u prijašnjim poglavljima, Republika Hrvatska je od strane visokih europskih dužnosnika bila ocjenjena kao spremna za implementaciju schengenske pravne stečevine na svojim granicama puno prije nego što je službeno dobila odobrenje. Ta činjenica svjedoči spremnosti Republike Hrvatske da što bolje implementira zakone na svojim granicama kako bi ostvarila konačni cilj, a to je bio ulazak u Schengenski prostor. Početnu tezu ovoga rada potvrđuje i izjava Premijera RH Andreja Plenkovića na dan ulaska Republike Hrvatske u Schengen koji „je istaknuo da je 1. siječnja 2023. povijesni dan kad je Hrvatska ostvarila svoje strateške, državničke i političke ciljeve“ (Vlada Republike Hrvatske, 2023). Također, potvrda hrvatske predanosti i uspješnosti u procesu evaluacije koji je doveo do pristupanja schengenskom prostoru i ukidanja unutarnjih graničnih kontrola sa zemljama članicama došla je i od samoga vrha Europske komisije, predsjednice Ursule Von der Leyen. „Schengen je stvar predanosti i međusobnog povjerenja. U Schengenu se oslanjamo jedni na druge. A mi znamo da vama možemo vjerovati i osloniti se na vas“ (Vlada Republike Hrvatske, 2023). Dakle, ukidanje graničnih kontrola je značajan korak i za Republiku Hrvatsku kao i za Europsku uniju koja na ovaj način širi svoje područje interesa te omogućuje dublju integraciju država članica u svoju strukturu.

Pristupanjem Schengenu, hrvatska granična policija dobila je dvojaku ulogu – ona je trenutno zadužena za zaštitu hrvatskoga teritorija i stanovništva od vanjskih prijetnji, jednako kao i za zaštitu cijeloga teritorija Unije koji je obvezna štiti kao zemlja s vanjskom schengenskom granicom. Kako je već napomenuto, granična policija se nalazi u pod upravom Ravnateljstva policije koje kontrolira Ministarstvo unutarnjih poslova. U procesu primanja Republike Hrvatske u Schengen pitanje pravilne zaštite granica je, s pravom, bilo jedno od najvažnijih. Prije su njezine unutarnje granice sa zemljama članicama Unije bile svojevrsni filter protiv nezakonitih ulazaka na teritorij Unije, a danas su to njezine vanjske granice. Ono što otežava proces filtracije je činjenica da susjedne zemlje nisu članice Unije te nemaju pravnu obvezu čuvanja granica i otkrivanja ilegalnih pokušaja prelaska kao što je Republika Hrvatska imala prema članicama Schengena prije nego što je to sama postala. Prilikom samog pristupanja Schengenu najvažnija je bila koordinacija među državnim akterima kao što su Vlada, Predsjednik, Sabor te Ministarstvo unutarnjih poslova, gdje su sva tri aktera osim Sabora imala izvršnu ulogu i bavili se implementacijom prijedloga koje je EU donijela nakon procesa

evaluacije. Zbog povećanja ilegalnih prelazaka državne granice i činjenice da postoje stotine alternativnih pravaca koji vode preko teritorija Republike Hrvatske, uloga granične policije nikada nije bila toliko važna kao u hrvatskom procesu pristupanja Schengenu. Okolnosti su se višestruko promijenile od zadnjega širenja Schengena kada je on obuhvatio zemlje Srednje Europe te su se zbog toga kriteriji značajno zaoštrili. U sljedeća dva odlomka opisani su aktualni problemi koji su Republiku Hrvatsku pogodili u godini nakon pristupanja Sporazumu, a najviše se tiču porasta ilegalnih migracija što je postao velik problem za cijelu Europsku uniju.

## 5.2. Otvorena pitanja

Iako je Republika Hrvatska od 2023. godine punopravna članica schengenskog prostora, granične kontrole sa susjednim državama članicama Europske unije nisu još u potpunosti uklonjene. Razlog tome je iznimno velik priljev migranata s područja Afrike i Bliskoga istoka na područje Unije. Ono što je problematično za područje Republike Hrvatske su upravo njezine vanjske granice koje dijeli sa zemljama nečlanicama, a to za sobom vuče velike sigurnosne izazove karakterizirajući njezine granice kao *vrata Europe*. U cijelom tranzitu izbjeglica od početka migrantske krize 2015. do danas, Republika Hrvatska je imala najviše problema s nezakonitim pokušajima prelaska granice, ali je većina migranata samo koristila njezin teritorij kako bi došla do razvijenijih zemalja Europske unije. „U Hrvatskoj su nezakonite migracije u pravilu tranzitnog karaktera i mali broj migranata želi ostati u Hrvatskoj. Ako i iskažu formalni zahtjev za bilo kakvom zaštitom, uglavnom je riječ o privremenom ostanku do pronalaska načina odlaska prema zemljama Europske unije“ (Dragović, 2018:237). Migrantska kriza i svi kasniji priljevi migranata pokazali su slabost Europske unije u kontekstu zajedničke i koherentne politike prema prihvatu migranata. Iako su dolazila određena uputstva s vrha Unije, svaka je država bila najvećim djelom prepuštena sebi i na krizu je odgovarala na način koji je bio svojstven trenutnoj političkoj situaciji unutar zemlje. Tako je u Republici Hrvatskoj u to vrijeme na vlasti bila lijevo orijentirana koalicija stranaka koja je zagovarala pristup humanog tranzita, dok je u susjednoj Mađarskoj na vlasti bila desno orijentirana stranka Fidesz te je njihov odgovor bila kompletna obustava pritoka migranata na mađarski teritorij, a to su postigli izgradnjom fizičkih barijera, točnije bodljikave žice.

Nakon što je Republika Hrvatska postala članicom Schengenskog prostora, u listopadu 2023. susjedna Slovenija je ponovno uvela graničnu kontrolu na granicama koje dijeli s njom. Povod

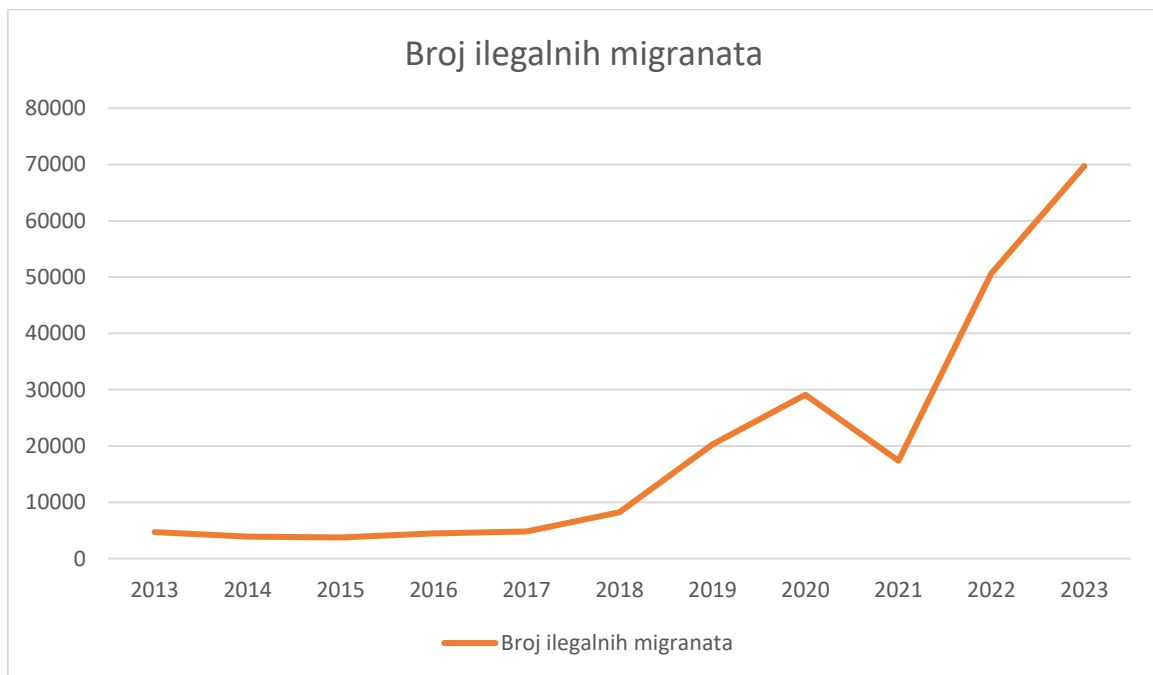
ovome postupku bilo je uvođenje kontrole na talijansko-slovenskoj granici koje je uvedeno talijanskom odlukom. Kao razlog se navodi povećana ratna aktivnost na području Bliskoga istoka, te posljedični migracijski val koji bi mogao nastati. „Ponovno uvođenje graničnih kontrola na unutarnjim granicama mora se primijeniti kao posljednje sredstvo u iznimnim situacijama, i mora se poštovati načelo proporcionalnosti“ (Zeko i Vrbanec, 2022:328). Doduše, ponovno uvođenje kontrole na granicama mora biti vremenski ograničeno. „Opseg i trajanje ponovno uvedene granične kontrole treba ograničiti na minimum koji je neophodan za odgovor na prijetnju u pitanju“ (Zeko i Vrbanec, 2022:328). Mjesec dana kasnije, u studenom 2023. Talijanska je Premijerka Giorgia Meloni za vrijeme posjeta Republici Hrvatskoj, u društvu Premijera Andreja Plenkovića „izjavila da će Italija ukinuti kontrole na granici sa Slovenijom čim se geopolitička situacija stabilizira“ (Jutarnji list, 2023). Čini se da se u narednih osam mjeseci situacija još uvijek nije stabilizirala jer je kontrola na granicama i dalje prisutna. „Vlada Republike Slovenije je 21. listopada 2023. uvela privremenu mjeru kontrole na granici s Republikom Hrvatskom i Republikom Mađarskom, koja je na snazi do 21. prosinca 2023. godine, s mogućnošću produženja“ (Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, 2023) Nakon što je ovaj vremenski rok istekao, Republika Slovenija je dodatno produžila privremene kontrole na svojoj granici sa Republikom Hrvatskom i Republikom Mađarskom od 22. lipnja 2024. godine (Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, 2023). Ovo pitanje i dalje ostaje otvorenim, budući da unutarnje kontrole i dalje nisu do kraja ukinute.

### 5.3. Odgovor na ilegalne migracije

Republika Hrvatska od početka pregovora s Europskom unijom, a posebice stjecanja punopravnog članstva, aktivno radi u području suzbijanja ilegalnih migracija. Postoje razne procjene o broju ilegalnih migranata koji se nalaze ili pokušavaju doći do teritorija Europske unije. Tako Dragović tvrdi da „[...] prema nekim starim procjenama Europola, između 400.000 i 500.000 nezakonitih migranata godišnje uspije ući na teritorij Europske unije, dok su pretpostavke da između 4,5 i 8 milijuna nezakonitih migranata radi u građevinarstvu, poljoprivredi, hotelima i u drugim sektorima u Europskoj uniji“ (Dragović, 2018:41). Iako je broj ilegalnih migranata prije 2010. godine bio u opadanju, nakon previranja i ratnih sukoba na početku novoga desetljeća, broj ilegalnih migranta je u konstantnom porastu. Do kulminacije na europskom teritoriju došlo je 2015./2016. godine kada je ovo područje zahvatila migrantska kriza u kojoj je više od milijun ljudi ušlo na teritorij Europske unije. „U tom periodu u Hrvatsku je ušlo 658.068 migranta koji su uglavnom nastavili kretanje prema drugim zemljama

članicama, uglavnom je krajnja destinacija bila Njemačka“ (Dragović, 2018:238). U ovome razdoblju, navedeni migranti nisu bili prepoznati kao ilegalni zbog politike otvorenih vrata od strane Njemačke i same Europske unije, ali i humanitarnoga karaktera kojeg je zagovarala hrvatska vlast koja se očitovala u slobodnom prolasku migranata preko hrvatskog teritorija. Nakon ovoga razdoblja, broj ilegalnih prelazaka granice je u konstantnom porastu, najintenzivnije u posljednjim godinama kako je prikazano na Slici 3.

**Slika 3. Broj ilegalnih migranata 2013.-2023.**



Izvor podataka: Pregled sigurnosnih pokazatelja u 2013.-2023., Statistika MUP-a i Bilteni o sigurnosti cestovnog prometa. <https://mup.gov.hr/pristup-informacijama-16/statistika-228/statistika-mup-a-i-bilteni-o-sigurnosti-cestovnog-prometa/283233> (Pristupljeno, 6.5.2024.).

Kako je vidljivo u Tablici 1., od 2016. godine broj nezakonitih ulazaka na teritorij Republike Hrvatske je u konstantnom porastu. Najdramatičniji skok dogodio se nakon 2021. godine upravo zbog promjene u svjetskome okruženju. Naime, od 2015. godine Europa bilježi velik porast broja migranata koji se najčešće žele naseliti u bogatije zapadne zemlje, posebice Njemačku te skandinavske zemlje zbog njihove socijalne politike koja je pogodna za migrante. Nakon popuštanja mjera na granicama koje su bile direktna posljedica zatvaranja država zbog prijetnje Corona virusa, u 2022. je došlo do najvećeg skoka koji hrvatska granična kontrola pamti. Najveći broj migranata je s područja Bliskoga istoka, iako je broj migranata s područja Pakistana iz godine u godinu također značajan. Tako su Pakistanci 2019. godine činili nešto

više od 20 posto ukupnoga broja ljudi koji su na nezakonit način pokušali ući na teritorij. Dok Republika Hrvatska još nije bila zemlja članica schengenskog prostora, uočava se i značajan trend vraćanja migranata iz inozemstva koji su na područje Unije ušli preko njezinoga teritorija. U godinama koje su prethodile potpisivanju Schengenskog sporazuma, dakle od 2019. do 2022., unutarnja je kontrola na području hrvatskoga teritorija intenzivirana, te je značajan broj migranata zapravo otkriven u dubini teritorija. U 2023. otkada je Republika Hrvatska dio schengenskog prostora, ovakve su se kontrole još pojačale. U korist tome svjedoči i činjenica da je skoro 80 posto otkrivenih nezakonitih migranata otkriveno u dubini teritorija. Razlog toga je definitivno veća angažiranost svih nadležnih službi te vodstvo Unije kojoj je od velikog interesa otkriti nezakonite migrante prije nego uđu u ostale zemlje koje onda imaju puno manju mogućnost za otkrivanje istih.

**Tablica 1. Ilegalne migracije u Republici Hrvatskoj 2013.-2023.**

Godina	Nezakoniti prelasci državne granice – ukupno (osobe):	Mjesto zatjecanja:				Od čega najviše na području Policijske uprave:	Od čega najviše iz države:
		Granični prijelaz	U blizini granice	U dubini teritorija	Vraćeni iz inozemstva		
2013.	<b>4.734</b>	603	1.363	1.664	740	zagrebačka (1.091)	Sirija (720)
2014.	<b>3.914</b>	683	997	1.171	569	zagrebačka (946)	Sirija (550)
2015.	<b>3.759</b>	1.464	768	998	273	zagrebačka (1.445)	Sirija (1.041)
2016.	<b>4.496</b>	551	1.356	1.558	571	zagrebačka (1.036)	Afganistan (903)
2017.	<b>4.808</b>	354	1.562	1.951	554	zagrebačka (1.079)	Afganistan (965)
2018.	<b>8.207</b>	2.541	583	2.699	2.384	primorsko-goranska (2.281)	Afganistan (1.669)

2019.	<b>20.278</b>	2.387	2.478	4.286	11.127	primorsko-goranska (7.497)	Pakistan (4.060)
2020.	<b>29.094</b>	2.326	2.948	13.145	10.675	primorsko-goranska (9.916)	Afganistan (8.505)
2021.	<b>17.404</b>	1.720	1.965	9.316	4.403	primorsko-goranska (3.588)	Afganistan (4.824)
2022.	<b>50.624</b>	1.384	12.071	34.492	2.677	brodsko-posavska (14.262)	Afganistan (14.877)
2023.	<b>69.726</b>	1.134	13.727	54.026	839	karlovačka (23.363)	Afganistan (22.100)

Izvor podataka: Pregled sigurnosnih pokazatelja u 2013.-2023., Statistika MUP-a i Bilteni o sigurnosti cestovnog prometa. <https://mup.gov.hr/pristup-informacijama-16/statistika-228/statistika-mup-a-i-bilteni-o-sigurnosti-cestovnog-prometa/283233> (Pristupljeno, 6.5.2024.).

## 6. Zaključak

Republika Hrvatska je danas etablirana europska zemlja, članica Europske unije, Schengenskog sporazuma i eurozone. Kroz proces pristupanja Europskoj uniji, koji je detaljno opisan u ovome radu, Republika Hrvatska je uz druge obveze, jačala i svoje sposobnosti čuvanja vanjskih granica Unije. Nakon izrazito temeljitih provjera i evaluacija, njezina je europska integracija završila 1. siječnja 2023. kada je nakon skoro deset godina članstva u EU konačno ukinula granične kontrole na unutarnjim granicama sa zemljama Sporazuma. Nažalost, granične su kontrole ubrzo ponovno uvedene zbog trenutne geopolitičke situacije koja podrazumijeva povećan broj ilegalnih prelazaka granice i strah od mogućih posljedica za cijelo područje Unije. Početna teza ovoga rada je potvrđena jer je Republika Hrvatska uistinu poboljšala svoj međunarodni položaj kroz dublju integraciju s Europskom unijom, a kao zemlja Jugoistočne Europe povezana je sa zemljama u susjedstvu te im pomaže u procesu zaštite njihovih granica. Također, kao zemlja članica Schengena, Republika Hrvatska je sigurnost svoga teritorija podigla na zavidnu razinu te je pospjela sigurnost svojih granica koje su danas i vanjske granice Unije kroz proces modernizacije i ulaganja u stručnu opremu te podučavanja

policijskoga kadra. Za potrebe ovoga zadatka, Republika Hrvatska je već od dobivanja službenog statusa zemlje kandidatkinje Europske unije osnovala posebne urede unutar Ministarstva unutarnjih poslova kojima je zadatak bio komunikacija s EU te usvajanje zaključaka koji su dolazili s njezine razine. U samom procesu sudjelovao je značajan broj aktera s hrvatske i sa strane Unije bez čije koordinacije sam proces ne bi bio moguć. Hrvatski su se politički akteri zalagali za ulazak u Schengen, a europski su podržavali ta nastojanja, ali veoma oprezno zahtijevajući da Republika Hrvatska u svome radu implementira promjene određene nakon opsežnih evaluacija.

Nalazi rada ukazuju da proces europske integracije nije jednak za sve zemlje koje se pridruže Uniji, kao što je prikazano kroz usporedbu zemalja Srednje Europe i njihovoga puta s Hrvatskom, Bugarskom i Rumunjskom koje su čekale dugi niz godina da postanu punopravne članice Schengenskog sporazuma. Također, prikazani su i pokušaji krovnih institucija Europske unije za daljnjim proširenjem Schengena koje biva blokirano od određenih zemalja članica. Za Republiku Hrvatsku novonastala situacija nakon priključenja Schengenu nije izrazito povoljna. Povećan broj pokušaja nezakonitog prelaska granice, ponovno uvođenje granične kontrole na unutarnjim granicama te proces intenziviranja graničnih patrola na zelenim granicama koje su podložne nezakonitim probojima na teritorij, iznimno su otežale normalno funkcioniranje hrvatske granične policije koja trenutno ima puno zahtjevniji zadatak nego što su ga imale kolege iz drugih zemalja Unije. Današnje stanje nacionalne sigurnosti na hrvatskome teritoriju je na značajno višoj razini nego što je to bio slučaj prije pristupanja Uniji. Dakako, u obzir se mora uzeti i da se svjetska politička situacija od tada izmijenila i da su sve zemlje iz godine u godinu stavljene pred sve veće izazove, ali se sa sigurnošću može zaključiti kako je hrvatska granična policija danas spremnija na izazove nego ikada prije. Zbog konstantnoga ulaganja i praćenja europskih naputaka, Republika Hrvatska je kroz dugo razdoblje pristupanja Schengenu naučila kako na pravilan način štititi vanjske granice Unije, što je vidljivo iz impresivnog broja otkrivenih nezakonitih pokušaja prelaska granice. Kao što je već rečeno, polazna je hipoteza potvrđena jer je Republika Hrvatska u ovome procesu proširila zonu sigurnosti i neometanoga protoka robe i ljudi na svoj teritorij, a vjerojatno će u budućnosti kroz razna partnerstva pomoći i drugim zemljama Jugoistočne Europe da učine isto.



## Literatura

### Knjige:

Dragović, F. (2018). *Sigurnost europskih granica i migracije*. Naklada Jesenski i Turk, Zagreb.

Zorko, M. (2018). *Geopolitika i teritorijalnost*. Jesenski i Turk, Zagreb.

### Znanstveni članci:

Britvec, A. (2018). Ekonomsko-politički aspekti pristupanja schengenskom prostoru. *Zbornik sveučilišta Libertas*, 3(3), 233-249.

Dragović, F. (2012). Kako čuvati europske granice?. *Političke analize: tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku*, 3(12), 12-16.

Grabbe, H. (2000). The sharp edges of Europe: extending Schengen eastwards. *International Affairs*, 76(3), 519-536.

Huber, K. (2015). The European Parliament as an actor in EU border policies: its role, relations with other EU institutions, and impact. *European security*, 24(3), 420-437.

Kunda, I. (2021). Experiences and Challenges of Croatia as EU Member State. *Current Challenges of European Integration: 12th Network Europe Conference, 9 – 10 November 2020* (str. 61-80). EIZ Publishing.

Neal, A. W. (2009). Securitization and risk at the EU border: The origins of FRONTEX. *JCMS: Journal of common market studies*, 47(2), 333-356.

Schwell, A. (2009). De/Securitising the 2007 Schengen Enlargement: Austria and “the East”. *Journal of contemporary European research*, 5(2), 243-258.

Ștefănel, A., Momoc, A., i Surugiu, R. (2023). Downplaying Euroscepticism in mainstream media: The Schengen accession of Romania and Bulgaria. *Media and Communication*, 11(4), 5-19.

Vulas, A. (2017). Schengenska evaluacija. *Policija i sigurnost*, 26(1/2017), 77-87.

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(3/2022), 324-337.

Wang, S. (2016). An Imperfect Integration: Has Schengen Alienated Europe?. *Chinese Political Science Review*, 1(4), 698-716.

## Dokumenti:

Europska komisija. (2023). *Izvyješće o stanju Schengena*. EU, Bruxelles.

Europska unija. (2023). *Godišnji proračun Unije za financijsku godinu 2024., Opći izvještaj o rashodima*. Službeni dokument Europske unije, mrežno izdanje. <https://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-hr.htm> (Pristupljeno 31.5.2024.).

Hrvatski sabor. (2002). *Rezolucija o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj Uniji*. Narodne novine. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002\\_12\\_153\\_2493.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002_12_153_2493.html) (Pristupljeno 10.5.2024.).

Program Vlade Republike Hrvatske 2020.-2024. (2020). <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/ZPPI/Dokumenti%20Vlada/Program%20Vlade%20Republike%20Hrvatske%20za%20mandat%202020.%20-%202024..pdf> (Pristupljeno 17.5.2024.).

Ustav Republike Hrvatske. (2010). Mrežno izdanje. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010\\_07\\_85\\_2422.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_07_85_2422.html) (Pristupljeno 29.5.2024.).

## Internetski izvori:

European Commission. (2007). *Background on Schengen enlargement*. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_07\\_619](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_07_619) (Pristupljeno 10.4.2024.).

European Commission. (2024). *Schengen area*. [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area_en) (Pristupljeno 30.4.2024.).

Europska komisija. (2016). *U Zagrebu obilježena obljetnica pridruživanja Hrvatske EU-u: Tri godine poslije – Schengen kao sljedeći izazov*. [https://croatia.representation.ec.europa.eu/news/u-zagrebu-obiljezana-obljetnica-pridruzivanja-hrvatske-eu-u-tri-godine-poslije-schengen-kao-sljedeci-2016-07-01\\_hr](https://croatia.representation.ec.europa.eu/news/u-zagrebu-obiljezana-obljetnica-pridruzivanja-hrvatske-eu-u-tri-godine-poslije-schengen-kao-sljedeci-2016-07-01_hr) (Pristupljeno 29.5.2024.).

Europska unija. (2024). *Institucija EU-a, Europska komisija*. Službena web-stranica. [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-commission\\_hr](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-commission_hr) (Pristupljeno 21.5.2024.).

Europski parlament. (2024). *O Parlamentu*. <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hr> (Pristupljeno 18.5.2024.).

Frontex (2024). *Who we are*. Službena web-stranica. <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/tasks-mission/> (Pristupljeno 4.5.2024.).

Hrvatska enciklopedija. (2024a). *Predsjednik republike*. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2013. – 2024. <https://www.enciklopedija.hr/clanak/predsjednik-republike> (Pristupljeno 20.5.2024.)

Hrvatska enciklopedija. (2024b). *Vlada*. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2013. – 2024. <https://enciklopedija.hr/clanak/vlada> (Pristupljeno 20.5.2024.)

Hrvatski sabor. (2012). *Sabor ratificirao Ugovor o pristupanju Europskoj uniji*. <https://www.sabor.hr/hr/press/priopcenja/sabor-ratificirao-ugovor-o-pristupanju-europskoj-uniji> (Pristupljeno 10.5.2024.).

Hrvatski sabor. (2024). *Odbori i povjerenstva*. <https://www.sabor.hr/hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva> (Pristupljeno 25.5.2024.)

Jutarnji list. (2023). *Talijanska premijerka Meloni u Zagrebu: Ukinut ćemo kontrole na granicama čim se situacija smiri*. <https://www.vecernji.hr/vijesti/talijanska-premierka-meloni-u-zagrebu-ukinut-cemo-kontrole-na-granicama-cim-se-situacija-smiri-1724827> (Pristupljeno 13.5.2024.).

Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske. (2023). *Schengen*. <https://mup.gov.hr/o-nama-9/mup-i-eu/schengen/282172> (Pristupljeno 4.5.2024.).

MUP, Ravnateljstvo policije (2024). *Potpredsjednik Vlade Božinović obišao državnu granicu na području Policijske uprave sisačko-moslavačke*. <https://policija.gov.hr/vijesti/potpredsjednik-vlade-bozinovic-obisao-drzavnu-granicu-na-podrucju-policijske-uprave-sisacko-moslavacke/7837> (Pristupljeno 15.5.2024.).

Ministarstvo vanjskih i europskih poslova. (2023). *Upozorenja*. <https://mvpep.gov.hr/informacije-za-gradjane-244593/konzularne-informacije-22730/preporuke-za-putovanja-22854/upozorenja/245044?country=120> (Pristupljeno 13.5.2024.).

Ray, M. (5.5.2024.). *Schengen Agreement*. Encyclopedia Britannica, mrežno izdanje. <https://www.britannica.com/topic/Schengen-Agreement> (Pristupljeno 8.5.2024.).

Vlada Republike Hrvatske. (2023). *Schengen i eurozona. Nakon 1. siječnja za Hrvatsku ništa više nije isto.* <https://vlada.gov.hr/vijesti/schengen-i-eurozona-nakon-1-sjecnja-za-hrvatsku-nista-vise-nije-isto/37600> (Pristupljeno 29.5.2024.).

Vlada Republike Hrvatske, Ured za udruge. (2024). *CARDS.* <https://udruge.gov.hr/istaknute teme/programi-eu-za-razvoj-civilnog-drustva/cards/134> (Pristupljeno 18.5.2024.).

## Popis slika

Slika 1. Tijek pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji

Slika 2. Vanjske granice Republike Hrvatske i broj granične policije

Slika 3. Broj ilegalnih migranata 2013.-2023.

## Popis tablica

Tablica 1. Ilegalne migracije u Republici Hrvatskoj 2013.-2023.