

# Šengenski prostor i (iregularni) migracijski tokovi – slučaj Republike Hrvatske

MARITA BRČIĆ KULJIŠ\* – DARKO RAPIĆ\*\*

• <https://doi.org/10.31823/d.32.3.7> •

UDK: 314.7(497.5:4-67EU) • Pregledni članak

Primljeno: 5. veljače 2024. • Prihvaćeno: 14. listopada 2024.

**Sažetak:** *Proteklih deset godina europski se kontinent muči s intenzivnim priljevom migranata i izbjeglica, osobito u razdoblju od 2015. do 2019. godine, kada je taj problem prouzročio svojevrsnu političku i društvenu krizu u Europi. Od 2019. godine migracijski su se tokovi umanjili, bilo kao posljedica pandemije bolesti COVID-19 te značajnih političkih reakcija Europske unije u cjelini, ali i njezinih članica zasebno. Dana 1. siječnja 2023. godine Republika Hrvatska ušla je u šengenski prostor, čime su njezini građani dobili pravo slobodnoga prelaska unutarnjih granica država članica Unije bez graničnih provjera. Tom se političkom odlukom ujedno pomaknula granica Europske unije prema državama nečlanicama, a Republika Hrvatska postala je država s najduljom kopnenom granicom Unije. U ovom radu autori obrađuju temu migracija u odnosu na proširenje prostora Schengena, koji po svojoj ideji i provedbi omogućuje kretanje stanovništva bez granične provjere, te je li ulazak Republike Hrvatske u taj prostor utjecao na intenzitet migracijskih tokova prema hrvatskoj granici i preko nje.*

**Ključne riječi:** *Europska unija; Schengen; migracije; izbjeglice; Republika Hrvatska; sekuritizacija migracija.*

## Suvremeni migracijski tokovi prema Europi

Migracije su sastavni dio društvene stvarnosti. Čovjek se oduvijek kretao s jednoga mjesta na drugo tražeći pogodnije mjesto za vlastiti život i život svoje obitelji. Povijest čovječanstva pokazuje postojanje slobodnih i prisilnih migracija, ovisno o čimbenicima privlačenja i potiskivanja

\* Izv. prof. dr. sc. Marita Brčić Kuljiš, Filozofski fakultet Sveučilišta u Splitu, Poljička cesta 35, 21 000 Split, Hrvatska, mbrccic@ffst.hr

\*\* Dr. sc. Darko Rapić, Osnovna škola »Don Mihovil Pavlinović«, Alojzija Stepinca 6, 20 350 Metković, Hrvatska, darkorapic7@gmail.com

koji sustavno sažimaju sve razloge migriranja.<sup>1</sup> U ovom poglavlju sagledavaju se suvremeni migracijski tokovi prema Europi, a pod pojmom »suvremen« misli se na one koji su se zbili od Drugoga svjetskoga rata do danas, s posebnim naglaskom na posljednja dva desetljeća. Bilo bi pretenciozno u nekoliko stranica sažeti sva zbivanja u vezi s migracijama na području Europe u posljednjih sedamdesetak godina. Ipak, u radu će se istaknuti neka najvažnija zbivanja radi kontekstualizacije rada.

Što se tiče statističkih podataka, može se reći da je sve do 2019. godine stopa useljavanja na području Europske unije bila u značajnom porastu. Značajan skok useljavanja dogodio se 2015. godine za vrijeme migracijske i izbjegličke krize kada se na područje Europske unije uselilo ukupno 4,7 milijuna imigranata. Od toga broja, njih 2,4 milijuna bili su državljani trećih zemalja.<sup>2</sup> Te iste godine značajan skok dogodio se i u broju zatraženih azila u nekoj državi članici, a riječ je bila o rekordnih 1,3 milijuna upućenih zahtjeva.<sup>3</sup> Broj imigranata iz trećih zemalja u idućim godinama (2016., 2017. i 2018.) postupno se stabilizirao te se na godišnjoj razini kretao negdje oko 2 milijuna, a u 2019. godini broj imigranata ponovno je porastao te dosegnuo brojku od 2,7 milijuna.<sup>4</sup>

U idućoj je godini zbog pandemije bolesti COVID-19 od ožujka (2020. godine) uslijedio pad u iznosu od čak 22,5 %, ali je i tada zabilježeno oko 3,2 milijuna novih imigranata (Eurostat), od čega čak oko 2 milijuna iz trećih zemalja.<sup>5</sup> Pandemija bolesti COVID-19 utjecala je i na smanjenje broja iregularnih migracija na područje Europske unije, upravo kao posljedica restriktivnih mjera koje su provodile države članice Unije, zemlje tranzita, kao i one zemlje koje su se suočavale s iseljavanjem.<sup>6</sup> S obzirom na učinak koji je postigla pandemija bolesti COVID-19, pojedini

<sup>1</sup> EUROPEAN COMMISSION, Eurostat, *Push and pull factors of international migration – A comparative report*, Publications Office, 2000. Dostupno na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/90913700-dbbb-40b8-8f85-bec0a6e29e83> (22. 12. 2023.).

<sup>2</sup> Immigration in EU Member States. Dostupno na <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20171215-1> (6. 7. 2024.).

<sup>3</sup> Podatci dostupni na <https://www.pewresearch.org/global-migration-and-demography/2016/08/02/number-of-refugees-to-europe-surges-to-record-1-3-million-in-2015/> (6. 7. 2024.).

<sup>4</sup> Podatci dostupni na [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics#Migration\\_flows:\\_Immigration\\_to\\_the\\_EU\\_was\\_5.1\\_million\\_in\\_2022](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics#Migration_flows:_Immigration_to_the_EU_was_5.1_million_in_2022) (6. 7. 2024.).

<sup>5</sup> Podatci dostupni na [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics#Migration\\_flows:\\_Immigration\\_to\\_the\\_EU\\_was\\_5.1\\_million\\_in\\_2022](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics#Migration_flows:_Immigration_to_the_EU_was_5.1_million_in_2022) (6. 7. 2024.).

<sup>6</sup> M. L. MALLET-GARCIA, N. DELVINO, Rethinking exclusionary policies: the case of irregular migrants during the COVID-19 pandemic in Europe, u: M. POMATI, A. JOLLY, J. REES (ur.), *Social Policy Review*, Bristol, 2021., 33. Dostupno na: <https://doi.org/10.51952/9781447359739.ch012>.

su stručnjaci predviđali kraj *doba migracija* u narednim godinama.<sup>7</sup> Međutim nova geopolitička previranja dovela su do posve suprotnoga rezultata. Prema podacima Eurostata, u države članice Europske unije u 2022. godini uselilo se rekordnih 5,1 milijun imigranata iz trećih zemalja, što je povećanje u iznosu od 117 % u odnosu na 2021. godinu.<sup>8</sup> Riječ je o povećanju koje je najvećim dijelom, kako ćemo vidjeti, uzrokovano ratom u Ukrajini.

Prema Izvješću Međunarodne organizacije za migracije iz 2020. godine, koje sažima migracijske trendove za Europu od 1990. do 2019. godine, pokazuje se kako je u rasponu od gotovo 30 godina broj useljenika na prostoru Europe značajno narastao – i to otprilike s 28 na 82 milijuna, dok je broj iseljenika iz Europe ostao praktički isti. Najveći je broj useljenika iz Europe, čak polovica, a ako se u obzir uzmu samo neeuropske migracije, onda je najveći broj pristigao iz Azije, a potom iz Afrike, dok se ostatak uglavnom odnosi na Latinsku Ameriku<sup>9</sup>. Prema izvješću Europske komisije, u 2022. godini na području Europske unije živjelo je 446,7 milijuna stanovnika, od čega su 23,8 milijuna bili građani porijeklom izvan Europske unije. U istoj godini na tržištu rada bilo je zaposleno 9,93 milijuna građana porijeklom izvan Europske unije. Dakle, 41,7 % ukupnoga broja useljenika imalo je zasnovan radni odnos, bilo na određeno bilo na neodređeno vrijeme. Ako se uzme u obzir statistički podatak da na području Europske unije živi 193,5 milijuna ljudi u dobi od 20 do 64 godine, to znači da stranci čine nešto više od 5 % radne snage.<sup>10</sup> Prvo mjesto po broju prvih boravišnih dozvola izdanih u državama članicama Europske unije u 2022. godini drže Ukrajinci s čak preko 800 tisuća, dok dalje slijede Indijci, Marokanci, Bjelorusi i Sirijci s manje od 200 tisuća izdanih dozvola. Što se tiče tražitelja azila, u Europskoj uniji u 2022. godini podneseno je 962 tisuće zahtjeva, od čega po prvi put 881 tisuća zahtjeva. Taj je podatak značajan jer predstavlja povećanje od 52 % u odnosu na godinu prije, kao i činjenica da je velik broj podnositelja zahtjeva iz zemalja bez viza. Po nacionalnosti, na prvom mjestu su Sirijci s otprilike

<sup>7</sup> A. GAMLEN, Migration and Mobility after the 2020 Pandemic: The End of an Age? WP-20-146, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford. Dostupno na: <https://www.compas.ox.ac.uk/article/migration-and-mobility-after-the-2020-pandemic-the-end-of-an-age-2> (20. 1. 2024.).

<sup>8</sup> Podatci dostupni na [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics#Migration\\_flows:\\_Immigration\\_to\\_the\\_EU\\_was\\_5.1\\_million\\_in\\_2022](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics#Migration_flows:_Immigration_to_the_EU_was_5.1_million_in_2022) (6. 7. 2024.).

<sup>9</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, World migration report 2020. Dostupno na: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2020.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf) (20. 1. 2024.).

<sup>10</sup> Statistički podatci Europske komisije objavljeni su preko Eurostata – statističkoga ureda Europske unije koji je odgovoran za objavu službenih statističkih podataka. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/> (19. 1. 2024.).

80 tisuća zahtjeva u 2022. godini, a nakon toga slijede Afganistanci (oko 60 tisuća), Venezuelci (40 tisuća), Kolumbijci (38 tisuća) i Turci (37 tisuća). Najviše prijave zaprimile su Njemačka (više od 200 tisuća) te Francuska, Španjolska i Austrija (više od 100 tisuća). Svakako treba istaknuti kako postoji velik nerazmjer između broja zaprimljenih zahtjeva za azil i broja odobrenih azila. Na kraju 2022. godine bilo je gotovo 900 tisuća zahtjeva za azil koje je tek trebalo razmotriti, s tim da se broj kontinuirano povećavao između srpnja i prosinca. Riječ je o omjeru neriješenih zahtjeva za azil na razini cijele Europske unije, dok se prava razlika pak očituje na razini država članica.

Da su migracije postale globalni i sveobuhvatni fenomen, pokazuje podatak da je nakon Drugoga svjetskoga rata na godišnjoj razini u razdoblju između 1950. i 1955. godine bilo otprilike 2,6 milijuna migranata, dok se pola stoljeća kasnije taj broj gotovo udeseterostručio na otprilike 20,6 milijuna u razdoblju od 2005. do 2010. godine.<sup>11</sup> To pokazuje kako se od sredine 20. stoljeća Europa počela oblikovati iz emigrantskoga u imigrantski kontinent. Privlačnost Europe može se razvrstati u nekoliko čimbenika, nadasve razvoj industrije, proces urbanizacije i geopolitičke promjene,<sup>12</sup> dok proces oblikovanja Europe u imigrantski kontinent možemo promatrati u trima razdobljima.

Prvo razdoblje imigracijskih procesa obilježile su migracije izbjeglica i prognanika unutar same Europe kao posljedica Drugoga svjetskoga rata, ali i kao migracije radnika iz južne Europe i Irske u industrijska središta zapadne i srednje Europe. To potonje poznato je kao *gastarbajterski* program, tj. program doseljavanja stranih radnika na privremeni rad u države kao što su Njemačka, Švicarska i Austrija.<sup>13</sup> *Gastarbajteri*, privremeni radnici ili, preciznije kazano, ekonomski migranti popunjavali su nedostatak radne snage, posebice u poljoprivredi, građevini, rudarstvu itd. Države primateljice stoga su na međunarodne ekonomske migracije općenito gledale kao na pozitivnu stvarnost zbog ekonomske dobrobiti. Primjerice tijekom 50-ih godina 20. stoljeća industrijska je proizvodnja zahvaljujući stranim radnicima u zapadnim zemljama Europe porasla za otprilike 30 %.<sup>14</sup> Za strane je radnike pak boravak u tuđini bio velik rizik jer u državama primitka nisu imali velika prava ni pristup socijalnoj pomoći. Na izrazito loš položaj radnika migranata Ujedinjeni su

<sup>11</sup> Usp. A. GAMLEN, *Migration and Mobility after the 2020 Pandemic: The End of an Age?*

<sup>12</sup> R. CHIN, *The Crisis of Multiculturalism in Europe. A History*, Princeton, 2017., 49–53.

<sup>13</sup> M. MESIĆ, *Evropska migracijska situacija i perspektiva*, u: *Migracijske i etničke teme* 4(1988.)4, 371–394., ovdje 371–372.

<sup>14</sup> C. van MOL, H. de VALK, *Migration and Immigrants in Europe: A Historical and Demographic Perspective*, u: B. GARCÉS-MASCAREÑAS, R. PENNINX, (ur.), *Integration Processes and Policies in Europe*, New York City, 2016., 31–35., ovdje 32. Dostupno na: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-21674-4\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-319-21674-4_3) (19. 1. 2024.).

narodi počeli upozoravati još 70-ih godina 20. stoljeća, posebice zbog iregularnog prijevoza radne snage u neke europske zemlje i zbog eksploatacije radnika iz nekih afričkih zemalja. Kao pokušaj uspostavljanja pravne zaštite radnika migranata Generalna skupština Ujedinjenih naroda 18. prosinca 1990. godine donijela je *Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji* i dostavila je na ratifikaciju državama članicama Ujedinjenih naroda.<sup>15</sup> Ratifikacija ide jako sporo, a radnici migranti i dalje se nalaze u vrlo nepovoljnom položaju bez mogućnosti, ali i prava na bilo kakav oblik pravne zaštite. Osim toga mnogi radnici migranti u državi primateljici borave iregularno, što još dodatno otežava njihovu vrlo tešku pravnu situaciju.

Prve napetosti u svezi s imigracijskim kretanjima prema Europi javile su se kao posljedica naftne krize 1973. godine koja je imala značajan utjecaj na europsko gospodarstvo. Kriza je smanjila potrebu za radnom snagom, što je dovelo do kontrole i ograničavanja migracija u pojedinim državama. To je pak stvorilo kontraefekt jer promjene migracijskih politika nisu u konačnici zaustavile migracije, već su promijenile njezin tijek. Sve navedeno karakterizira drugu fazu migracijskih procesa prema Europi. U to su se vrijeme države primateljice suočile s prvim izazovima višekulturnoga društva, te se pojavila potreba za uspostavom integracijskih politika s obzirom na to da je postalo očito kako se privremeni ekonomski migranti ne planiraju vratiti u matične države. Treća faza migracijskih procesa prema Europi posljedica je velikih geopolitičkih promjena, koje su uključivale prije svega završetak hladnoga rata, pad Berlinskoga zida, ali i ratove na području bivše Jugoslavije, što je sve zajedno dovelo je do novih migracijskih i izbjegličkih kretanja. U tom su razdoblju ponajviše migrirali visokoobrazovani pojedinci, a uočen je i veliki broj useljavanja iz Afrike, Latinske Amerike i Azije ponajprije u južnu Europu, a potom i na njezin zapad.<sup>16</sup> Što se tiče Europske unije, ona

<sup>15</sup> UNITED NATIONS, *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families Adopted by General Assembly resolution 45/158 of 18 December 1990.*, u: <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cmw.pdf> (19. 1. 2024.). *Konvencija* je nastojala uspostaviti minimalne standarde koje bi države trebale primjenjivati na ekonomske migrante i članove njihovih obitelji, bez obzira na njihov migracijski status. Ratifikacija *Konvencije* išla je vrlo sporo. Na primjer prije 1998. godine samo je 9 država ratificiralo *Konvenciju*, dok ju je od 1998. do 2004. njih još 18 ratificiralo. *Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji* stupila je na snagu 1. srpnja 2003. godine. Do 1. listopada 2005. godine ratificirale su je 33 države (Hrvatska nije). Od donošenja *Konvencije* do danas poduzeti su iznimni naponi na globalnoj razini kako bi se tema migracija stavila na dnevni red međunarodnih rasprava, ali to je išlo i ide vrlo sporo. Vidi više: M. BRČIĆ KULJIŠ, *Upravljanje migracijama. Između suvereniteta države i ljudskih prava*, Zagreb – Split, 2023., 76.

<sup>16</sup> C. van MOL, H. de VALK, *Migration and Immigrants in Europe: A Historical and Demographic Perspective*, 33–38.

je u tom periodu težila sve snažnijoj integraciji. Prvi korak na tom putu bila je uspostava šengenskoga prostora, odnosno dokidanje graničnih kontrola između država članica Europske unije.

Početak 2010. godine počele su se događati nove značajne društveno-političke promjene u svijetu. Pokušaj rušenja totalitarnih režima te uspostava demokratskih sustava na području sjeverne Afrike i Bliskog istoka pokrenule su nove značajne migracijske i izbjegličke procese prema Europi<sup>17</sup>, pa se govori o migracijskoj i izbjegličkoj krizi koja je svoj vrhunac doživjela 2015. godine.<sup>18</sup> Iako Europska unija već godinama pokušava pronaći adekvatan i ujednačen migracijski model za sve države članice, upravo je iskustvo migracijske i izbjegličke krize 2015. – 2019. pokazalo koliko složena i raznolika mogu biti migracijska kretanja. Izazovi s kojima se Europska unija susrela na svojim vanjskim granicama prelili su se i unutar Europske unije jer se situacija s migrantima i izbjeglicama te politike migracija i azila razlikuju među državama članicama. Poseban izazov za uspostavu migracijskih politika na području Europske unije predstavlja Schengen kao vitalni dio ujedinjene Europe koji se nužno treba održati, ali i zaštititi s obzirom na to da iregularne migracije, kako ćemo vidjeti, kontinuirano dovode do suspenzije Schengena među državama članicama.

## Schengen u ideji Europske unije

Šengenski pravni režim predstavlja, kako je već navedeno, vitalni dio Europske unije. S obzirom na to da je Europska unija nastala radi slobodnoga protoka roba, kapitala, usluga – ali i građana – upravo je uspostavljanje Schengena kao područja slobodnoga kretanja među državama članicama učinilo Europsku uniju još snažnijom zajednicom. Povijesni razvoj šengenskoga područja započeo je 1985. godine potpisivanjem *Sporazuma*<sup>19</sup> između Francuske, Njemačke, Belgije, Nizozemske i Luksemburga radi postupne uspostave slobodnoga kretanja građana ukidanjem graničnih kontrola na unutarnjim granicama država članica.<sup>20</sup> Pet godina kasnije, 1990. godine, iste države potpisale su *Šengensku konvenciju* kao nadopunu ranije

<sup>17</sup> P. MALDINI, M. TAKAHASHI, Refugee Crisis and the European Union: Do the Failed Migration and Asylum Policies Indicate a Political and Structural Crisis of European Integration?, u: *Communication Management Review* 2(2017.)2, 54–72., ovdje 54. Dostupno na: <https://doi.org/10.22522/cm20170223> (22. 1. 2024.).

<sup>18</sup> S obzirom na intenzitet migracijskih valova, službeno se vodi da je takozvana Europska migracijska kriza trajala od 2015. do 2019. godine.

<sup>19</sup> Sporazum je potpisan u Schengenu, odnosno luksemburškom selu na granici s Njemačkom i Francuskom.

<sup>20</sup> Usp. *Šengenski sporazum i konvencija*. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/glossary/schengen-agreement-and-convention.html> (19. 1. 2024.).

potpisanoga *Sporazuma* radi jasnijega definiranja koncepta slobodnoga kretanja među državama članicama. Riječ je o uredbama koje zagovaraju ukidanje kontrole na svojim unutarnjim granicama, osim u slučajevima posebnih prijetnji, ali i zahtijevaju »provođenje usklađenog nadzora vanjskih granica na temelju jasno definiranih kriterija«. <sup>21</sup> Navedena je *Konvencija* stupila na snagu 1995. godine, a skup pravila kojima se uređuje šengensko područje naziva se *Zakonik o šengenskim granicama*. <sup>22</sup> Potpisani *Sporazum* i *Konvencija*, uz povezane zakonike i pravila, zajedno čine »šengensku pravnu stečevinu« koju zemlje kandidatkinje trebaju prihvatiti u trenutku pristupanja u članstvo Europske unije. Uskoro su *Šengensku konvenciju* potpisale i ostale države članice počevši od Italije 1990., Portugala 1991., Španjolske 1992., Austrije 1995. te Finske, Švedske i Danske 1996. godine. Norveška i Island dugo su bili dio Nordijske unije putovnica (eng. Nordic Passport Union) s Finskom, Švedskom i Danskom. <sup>23</sup> Pa iako ni Norveška ni Island nisu članice Europske unije, obje su se pridružile šengenskom području 1996. godine kako bi očuvale spomenutu Nordijsku uniju. Danska također ima jedinstvenu poziciju u pogledu Schengena po tome što, za razliku od drugih šengenskih zemalja, može odlučiti hoće li ili ne će primijeniti sve nove odluke donesene u okviru *Šengenskih sporazuma*. <sup>24</sup>

Šengensko područje danas uključuje 27 europskih država (23 države članice Europske unije i četiri zemlje Europskoga udruženja slobodne trgovine (EFTA) – Island, Lihtenštajn, Norveška i Švicarska), <sup>25</sup> odnosno više od 4 milijuna kvadratnih kilometara te omogućuje međudržavno kretanje za više od 400 milijuna ljudi bez prolaska graničnih kontrola. Podatci pokazuju kako se više od 3,5 milijuna ljudi dnevno koristi slobodom prelaska međudržavnih granica zbog posla, studiranja, turizma i slično, a gotovo 1,7 milijuna osoba živi u jednoj zemlji šengenskoga po-

<sup>21</sup> *Šengensko područje – pojašnjenje*. Dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/schengen-area/#schengen> (19. 1. 2024.).

<sup>22</sup> *Zakonik* Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (*Zakonik o šengenskim granicama*). Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=celex:32016R0399> (19. 1. 2024.).

<sup>23</sup> Riječ je o uniji osnovanoj 1952. godine koja je građanima nordijskih zemalja omogućila kretanje i boravak u bilo kojoj drugoj nordijskoj zemlji bez ikakvih putnih dokumenata ili boravišne dozvole.

<sup>24</sup> J. GELATT, *Schengen and the Free Movement of People Across Europe*, Washington, DC, 2005. Dostupno na: <https://www.migrationpolicy.org/article/schengen-and-free-movement-people-across-europe> (19. 1. 2024.).

<sup>25</sup> Europsko je vijeće 30. prosinca 2023. postiglo dogovor o ukidanju nadzora unutarnjih zračnih i morskih granica s Bugarskom i Rumunjskom, a daljnja odluka o ukidanju nadzora kopnenih granica uslijedit će kasnije. Nadzor na unutarnjim granicama s Ciprom još nije ukinut, a Irska nije dio šengenskoga područja. Usp. *Šengenski sporazum i konvencija*. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/glossary/schengen-agreement-and-convention.html> (19. 1. 2024.).

dručja, a radi u drugoj.<sup>26</sup> Schengen je tako pridonio stvaranju zajedničkoga tržišta, osnažio gospodarske veze i učinio dostupnim različite poslovne prilike za sve građane unutar šengenskoga prostora. Osim toga uloga šengenskoga prostora sadržana je i u snažnijoj integraciji Europske unije, čime se i formalno-pravno ostvaruje ideja građanina Europske unije onako kako je ona i zapisana u *Ugovoru iz Maastrichta*.<sup>27</sup>

Europska je unija otišla korak dalje te je u duhu još snažnije integracije omogućila zajednički vizni režim koji onda omogućava i državljanima trećih zemalja kretanje između zemalja šengenskoga područja bez prolaska graničnih kontrola. Sve to upozorava na vrlo složen odnos između migracijskih kretanja prema Europskoj uniji i Schengena, bilo da je riječ o državljanima država članica Europske unije koje nisu dio Schengena, državljanima europskih država koje nisu članice Europske unije, ali su dio Schengena te državljanima trećih zemalja. No Schengen ipak ne znači, kako će se u radu pokazati, potpunu odsutnost kontrole, već je kontrola ulaska prešla s fiksne i stalne na nasumičnu i povremenu, dok se sve intenzivnije radi na što strožoj kontroli na vanjskim granicama Europske unije, odnosno vanjskim granicama Schengena s obzirom na sve veći pritisak migracijskih kretanja prema Europi.

Europska unija je od samih svojih idejnih početaka zamišljena kao prostor slobodnoga kretanja građana, pa je već 1975. godine, dakle prije uspostave Schengena, Europsko vijeće osnovalo tzv. Trevi grupu kao oblik međuvladinoga dogovora radi razmjene informacija i suradnje u području sigurnosti i kretanja na području tadašnje Europske zajednice.<sup>28</sup> Desetak godina kasnije, odnosno godinu dana nakon uspostavljanja *Schengenske konvencije* (1986.), osniva se Radna grupa za imigraciju i organizirani kriminal (eng. *Working Group on Immigration and Organized Crime*). Članovi te radne skupine bili su ministri unutarnjih poslova država članica Unije, a kao izravnu posljedicu primjene *Šengenske konvencije* donijeli su 1990. godine tzv. *Dublinsku uredbu o azilu*, a 1991. godine i *Konvenciju o vanjskim granicama Europske unije*.<sup>29</sup> Navedena *Dublinska uredba* izravna je posljedica međunarodnih konvencija koje reguliraju status izbjeglica (*Konvencija o statusu izbjeglica* iz 1951. godine, *Protokol o statusu izbjeglica* iz 1967. godine te *Europska konvenciji o ljudskim pravima* iz 1950. godine). Prema *Dublinskoj uredbi*, a i prema međunarodnim konvencijama o pravima izbjeglica, vrijedi pravilo da državljanin treće zemlje može podnijeti za-

<sup>26</sup> Više na *Šengensko područje – pojašnjenje*. Dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/schengen-area/> (28. 1. 2024.).

<sup>27</sup> A. CONVEY, M. KUPISZEWSKI, Keeping up with Schengen: Migration and Policy in the European Union, u: *The International Migration Review* 29(1995.), 939–963. Usp. »Every person holding the nationality of a member state shall be a citizen of the Union«. Treaty on European Union, u: *Official Journal of the European Communities* 35(1992.)

<sup>28</sup> M. BRČIĆ KULJIŠ, *Upravljanje migracijama*, 116.

<sup>29</sup> *Isto*, 117.



htjev za međunarodnu zaštitu u onoj državi u kojoj je prvi put registriran. Riječ je o standardnom međunarodnom pravilu za azil. No u slučaju Europske unije vrijedi ujedno i *Konvencija o vanjskim granicama Europske unije*, koja omogućava svakoj osobi kada se nađe na prostoru Schengena slobodu kretanja bez prolaska graničnih kontrola. U slučaju izbjeglica ili tražitelja azila to zapravo znači mogućnost traženja azila i u nekoj drugoj državi, a ne, prema međunarodnom pravilu, u prvoj državi u kojoj je osoba registrirana. Sve intenzivnije počelo se govoriti o tzv. »asylum shoppingu«, a tu je riječ o pojavi kada državljanin treće zemlje podnosi zahtjev za međunarodnu zaštitu u više država članica Europske unije neovisno o tome je li već dobio međunarodnu zaštitu u nekoj od tih država.<sup>30</sup>

S obzirom na to da se broj izbjeglica i tražitelja azila tijekom vremena povećavao, Europska je unija radila na revizijama *Dublinske uredbe*, a prva revizija – tzv. *Dublin II.* – nastaje 2003. godine kao rezultat prijedloga Zajedničkoga europskoga sustava azila (CEAS). Uviđalo se kako *Dublinska uredba*, uređena prema standardnom međunarodnom modelu azila, ne funkcionira<sup>31</sup> jer postoji golem pritisak migranata na države članice Europske unije koje ujedno čine granicu Schengena (Italija, Grčka). Druga revizija – *Dublin III.* – nastaje 2013. godine kao izravna posljedica donošenja *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*, koji je pitanje azila pretvorio u zajedničku politiku Europske unije. Cilj više nije bio samo definiranje minimalnih kriterija, već se težilo formiranju jedinstvenoga sustava azila koji bi bio ujednačen za sve države članice.<sup>32</sup> Osim toga *Ugovor o funkcioniranju Europske unije* predviđa i koncept supsidijarne zaštite i privremene zaštite za sve državljane trećih zemalja kojima su takva pomoć i međunarodna zaštita potrebne.<sup>33</sup> Već je taj *Ugovor* zagovarao jednaku raspodjelu odgovornosti te načelo solidarnosti među državama članicama. No migracijska i izbjeglička kriza koja je nastupila kao posljedica rata u Siriji, ali i opće nestabilnosti na području sjeverne Afrike i Bliskoga istoka nakon neuspjeha tzv. Arapskog proljeća u potpunosti je srušila *Dublinsku uredbu*. Države čije granice predstavljaju ujedno i granice Schengena, a tu posebice mislimo na Italiju i Grčku, bile su pod golemim pritiskom i izbjegličkoga i migrantskoga vala te više jednostavno nisu bile u mogućnosti ispunjavati uvjete *Dublinske uredbe*. Osim toga zbog brojnosti ljudi postalo je gotovo pa nemoguće razlikovati tko je izbjeglica, a

<sup>30</sup> *Isto*, 116.

<sup>31</sup> *Konvencija o statusu izbjeglica* iz 1951. godine zamišljena je za priljev manjega broja izbjeglica te se pokazalo kako nije funkcionalna kada dođe do masovnijega priljeva izbjeglica, odnosno tražitelja azila.

<sup>32</sup> V. KOTUROVIĆ, S. BOŠKOVIĆ, Razvoj politike azila EU, u: *Forum za sigurnosne studije* 1 (2017.) 1, 99–124. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/198069> (15. 1. 2024.).

<sup>33</sup> *Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija)*, *Službeni list Europske unije*, C 202/47, §69.

tko migrant, pa se čak pojavio i koncept mješovitih migracija.<sup>34</sup> Tomu je pridonio i sadržaj *Europskoga migracijskog programa* iz 2015. godine kojim se poziva na solidarnost s izbjeglicama (tzv. politika otvorenih vrata).<sup>35</sup> Europska unija nastojala je staviti migracijsku krizu pod kontrolu, ali vodeći računa da pritom ostane Europa s ljudskim licem te da ne dovede u pitanje funkcioniranje svojih temeljnih načela, a posebice šengenskoga prostora, što je stvaralo dodatne poteškoće. Suočena s činjenicom da se među državama članicama ne može postići dogovor o kvotama, relokaciji, financiranju te da je postojeći migracijski program neodrživ, Europska je komisija ublažila svoj pristup prema državama članicama. Stoga je predstavila *Novi pakt o migracijama i azilu* kao onaj koji mogu prihvatiti sve članice Europske unije. Osim toga značajno je to da se *Novim paktom* dokida i *Dublinska uredba* te da, među ostalim, zagovara strožu kontrolu vanjskih granica Unije.

O strožoj kontroli *vanjskih* granica Europske unije raspravlja se od samoga početka uspostave Schengena jer da bi šengensko područje ispunilo svoju svrhu, države članice Europske unije i članice Schengena trebaju biti u stanju provoditi strogu kontrolu nad vanjskim granicama. Pojačani se nadzor očekivao na svim vanjskim granicama (kopno, more, zračne luke) kako bi se zaštitila i osigurala provedba Schengena. Identificirane su tri potencijalne prijetnje koje su se trebale uzeti u obzir: terorizam, transnacionalni organizirani kriminal te ilegalne migracije.<sup>36</sup> U skladu s navedenim Europski parlament osnovao je 2004. godine Europsku agenciju za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije (Frontex) sa sjedištem u Varšavi u Poljskoj. Danas ta agencije nosi naziv Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex), a njezina je nadležnost dvojaka: prvo, olakšati razvoj i provedbu operativne strategije zasnovane na zajedničkim standardima upravljanja granicama Europske unije i, drugo, pružiti operativnu potporu državama članicama u primjeni takvih standarda i održavanju njihovih odgovornosti prema *Šengenskom sporazumu*.<sup>37</sup> Frontex pruža Europskoj uniji kapacitet za obavljanje nadzora i uključivanje na terenu, što ga čini jednim od

<sup>34</sup> B. GHOSH, *Refugee and Mixed Migration Flows: Managing a Looming Humanitarian and Economic Crisis*, New York, 2018., 255.

<sup>35</sup> EUROPEAN COMMISSION, *A European Agenda on Migration*, 2015., 2–4. Dostupno na: [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf) (19. 1. 2024.).

<sup>36</sup> J. WAGNER, The European Union's model of Integrated Border Management: preventing transnational threats, cross-border crime and irregular migration in the context of the EU's security policies and strategies, u: *Commonwealth & Comparative Politics* 59(2021.)4, 424–448. Dostupno na: <https://doi.org/10.1080/14662043.2021.1999650> (29. 1. 2024.).

<sup>37</sup> L. WITTENBERG, *Managing Mixed Migration: The Central Mediterranean Route to Europe*, u: *International Peace Institute*, New York, April 2017., 17. Dostupno na: [https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2017/04/1704\\_Managing-Mixed-Migration.pdf](https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2017/04/1704_Managing-Mixed-Migration.pdf) (12. 1. 2024.).

najvećih mehanizama na razini cijele Europske unije. Međutim pojavile su se rasprave i kritike usmjerene na centralizirani model upravljanja vanjskim granicama. Neke države članice Europske unije smatraju kako je tu riječ o smanjivanju razine suvereniteta koji se temelji upravo na teritoriju, odnosno na zaštiti granica. Takav je politički pristup i doveo do toga da se integrirano upravljanje granicama odvija sporije i da veći dio nadzora nad granicama obavljaju policija i vojska država članica.<sup>38</sup> Istini za volju, početna ideja Schengena bila je slobodno kretanje ljudi, no to je samo ostalo na početnoj ideji s obzirom na to da ona za sobom povlači jačanje kontrole vanjskih granica, suradnju među policijom i obavještajnom službom, razmjenu podataka, suradnju u području pravosuđa te zajedničku politiku viza i azila.<sup>39</sup>

Kada se govori o granicama Europske unije, uvijek se stavlja naglasak na šengensku granicu, što znači da će i dalje biti najviše opterećene države članice koje štite vanjske granice Schengena. Upravo će se, prema prijedlogu *Novoga pakta* o migracijama i azilu, na njihovim granicama provjeravati svi potencijalni tražitelji azila. U tu skupinu sada spada Republika Hrvatska koja je od početka 2023. godine ušla u šengenski prostor. U idućem poglavlju vidjet će se u kojoj je mjeri ulazak Republike Hrvatske u šengensko područje povećao pritisak migranata na hrvatske granice, koje su ujedno sada granice Europske unije i Schengena.

## Schengen i migracije

U radu je do sada pokazano kako je odnos između Schengena i migracijskih procesa vrlo složen s obzirom na to da državljani bilo koje zemlje svijeta, kada se nađu u šengenskom području, imaju pravo slobodnoga prelaska unutarnjih granica država članica bez graničnih provjera. To je izuzetno pogodna situacija za sve migrante, ali je situacija složena i kada je riječ o izbjeglicama i tražiteljima azila s obzirom na to da ulazak u šengensko područje omogućava kretanje bez granične kontrole kroz čak 27 zemalja. Iako Schengen u svom početku nije uvelike promijenio modele imigracijskih politika država članica i Europske unije općenito, migracije uvelike utječu na provedbu i održivost ideje Schengena.

Za vrijeme migracijske i izbjegličke krize uvelike se govorilo i o krizi Schengena,<sup>40</sup> no nisu napravljena značajna istraživanja o toj temi. Tek je nekoliko radova artiku-

<sup>38</sup> A. G. YILDIZ, *The European Union's Immigration Policy. Managing Migration in Turkey and Morocco*, London, 2016., 62.

<sup>39</sup> A. CONVEY, M. KUPISZEWSKI, Keeping up with Schengen: Migration and Policy in the European Union, u: *The International Migration Review* 29(1995.)4, 939–963.

<sup>40</sup> T. A. BÖRZEL, T. RISSE, T., From the euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics, u: *Journal of European Public Policy* 25(2018.)1, 83–108. Dostupno na: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1310281> (9. 2. 2024.).

liralo poteškoće sa Schengenom, odnosno privremena odustajanja od šengenskih pravila.<sup>41</sup> Kada se postavlja pitanje o granicama Europske unije, uvijek treba voditi računa o postojanju dviju razina: vanjskim granicama država članica koje nisu u Schengenu i vanjskim granicama država članica koje su u Schengenu. Kada se govori o vanjskim granicama Europske unije, uvijek se govori o vanjskim granicama država koje su u Schengenu jer šengenski prostor jest prostor slobodnoga kretanja i građana, ali i negrađana država članica Europske unije. Međutim, kako će se pokazati, države članice Schengena nisu posve dokinule kontrolne točke te se one s vremena na vrijeme aktiviraju, a najčešći razlozi obustave šengenskih pravila jesu migracije, i to ilegalne migracije. Valja napomenuti kako potpuna odsutnost kontrole u graničnim prijelazima unutar šengenskoga prostora nikada nije bila ni uvedena, odnosno uvijek je postojao i postoji nadzor i kontrola, samo što nije sustavna, nego, kako je ranije navedeno, privremena i nasumična. Kontrola se provodi u blizini prijašnjih službenih graničnih prijelaza, a u toj zoni policijski službenici mogu provjeriti identitet bilo koje osobe bez davanja ikakvoga obrazloženja, što je iznimka od nacionalnoga zakona koji postavlja uvjete i ograničenja za provođenje zakona pri korištenju provjere identiteta.<sup>42</sup> Unatoč Schengenu države članice i dalje ostaju glavni subjekti odluka o ponovnoj uspostavi provjere na unutarnjim granicama, ali i vanjskim granicama.

Što se tiče obustave šengenskih pravila, potrebno je navesti kako su npr. Francuzi još 2011. godine zatvorili francusko-talijansku granicu zbog tuniških migranata koji su, nakon što su dobili privremeni boravak u Italiji, odlučili iskoristiti šengenske prilike i otići u Francusku. Francuska je isto napravila i u lipnju 2015. godine kada je uvela dodatne kontrole na svojoj jugoistočnoj granici s Italijom.<sup>43</sup> Uvođenje graničnih provjera isprva je bilo neslužbeno, odnosno Francuska o tome nije izvijestila Europsku komisiju. Službena prijava suspenzije Schengena išla je nešto kasnije, a kao razlog navedena je sigurnosna i protuteroristička mjera.<sup>44</sup> *Zakonik o šengenskim granicama* državama članicama daje mogućnost privremenoga ponovnoga uvođenja granične kontrole na unutarnjim granicama u slučaju ozbiljne prijetnje javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti. Ponovno uvođenje granične kontrole na unutarnjim granicama mora se primijeniti kao krajnja mjera, u iznimnim situacijama, te mora poštovati načelo proporcionalnosti. Trajanje takvoga ponovnoga uvo-

<sup>41</sup> S. C. COLOMBEAU, Crisis of Schengen? The effect of two »migrant crises« (2011 and 2015) on the free movement of people at an internal Schengen border, u: *Journal of European Public Policy* 46(2020.)11, 2258–2274. Dostupno na: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2019.1596787> (9. 2. 2024.).

<sup>42</sup> *Isto*, 2259.

<sup>43</sup> *Isto*, 2261–2262.

<sup>44</sup> *Isto*, 2263.

đenja granične kontrole na unutarnjim granicama vremenski je ograničeno, ovisno o pravnoj osnovi na koju se poziva država članica koja uvodi graničnu kontrolu. Opseg i trajanje ponovno uvedene granične kontrole trebalo bi ograničiti na minimum koji je potreban za odgovor na prijetnju. Ponovnim uvođenjem granične kontrole na unutarnjoj granici trebalo bi se koristiti samo kao posljednjom mjerom te se shvaća kao prerogativ država članica. Komisija može izdati mišljenje o nužnosti mjere i njezinoj razmjernosti, ali ne može staviti veto na odluku države članice o ponovnom uvođenju granične kontrole.<sup>45</sup>

U jeku migracijske i izbjegličke krize 2015. godine niz država članica Europske unije poput Njemačke, Austrije, Danske, Švedske i Norveške, kao i Francuske, ponovno su uvele kontrole na unutarnjim granicama. Riječ je o državama koje su migranti i izbjeglice najčešće spominjali kao konačno odredište svoga migrantskoga puta. Zatvaranje unutar Europske unije, odnosno suspenzija Schengena prouzročila je još strožu kontrolu na vanjskim šengenskim granicama. Poznat je slučaj Mađarske koja je 2015. godine podignula žilet-žicu na granicama sa Srbijom i Hrvatskom. Isto je napravila i Slovenija na granici s Hrvatskom. Riječ je o odnosu šengenskoga i nešengenskoga prostora. Kada je Slovenija u listopadu 2023. godine privremeno suspendirala Schengen, govorilo se o porazu hrvatske politike s obzirom na to da je Hrvatska postala dio Schengena tek nekoliko mjeseci prije toga. Međutim podatci pokazuju kako i u ovom trenutku veći broj država šengenskoga prostora (Češka, Poljska, Slovenija, Italija, Francuska, Njemačka, Austrija, Slovačka, Danska Norveška, Švedska) provodi privremenu suspenziju Schengena, odnosno u nekom su trenutku ponovno uspostavile sustavne granične kontrole, a kao razlog većina država navodi iregularne migracije.<sup>46</sup>

Europska komisija svake godine objavljuje podatak o broju iregularnih prelazaka granice Europske unije. Između siječnja i prosinca 2022. godine Frontex je registrirao ukupno 327 131 iregularnih prelazaka vanjskim granicama Europske unije.<sup>47</sup> Ta je brojka najviša od 2016. te odgovara povećanju od 64 % u usporedbi s 2021. i povećanju od 162 % u usporedbi s krajem godine za 2020. godinu. Brojke uhićenja

<sup>45</sup> Europski parlament i Vijeće Europske unije, Zakonik Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama), u: *Službeni list Europske unije* 59(2016.)2–3, §25/2.

<sup>46</sup> Usp. Temporary Reintroduction of Border Control. Dostupno na: [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en) (19. 1. 2024.).

<sup>47</sup> Usp. *EU's external borders in 2022: Number of irregular border crossings highest since 2016* (13. 1. 2023.). Dostupno na: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-s-external-borders-in-2022-number-of-irregular-border-crossings-highest-since-2016-YsAZ29#:~:text=In%202022%2C%20around%20330%20000,64%25%20from%20the%20previous%20year.> (19. 1. 2024.).

bile su međutim još uvijek znatno ispod onih zabilježenih tijekom vrhunca izbjegličke i migracijske krize (1,3 milijuna u 2015. i 511 000 u 2016.). S jedne strane uočava se povećanje broja iregularnih prelazaka kopnenih granica (183 tisuće – povećanje od 110 % u odnosu na 2021. godinu), dok je na moru zabilježeno 148 tisuća pokušaja iregularne plovidbe (povećanje od 29 % u odnosu na 2021. godinu). Prema nacionalnosti, najviše je riječ o Sirijcima (25,2 %), Gvinejcima (7,1 %), Bjelokoščanima (6,6 %), Tunizanima (5,0 %) i Afganistancima (4,6 %). Danas su već dobro poznate rute kojima izbjeglice i migranti pokušavaju stići do Europske unije. Najpoznatije su rute: istočnosredozemna, zapadnosredozemna, zapadnoafrička, srednjosredozemna i zapadnobalkanska ruta. Od veljače 2022. godine još se navodi i privremena ruta iz Ukrajine kao posljedica ruske invazije na tu zemlju.

Intenzitet migracija preko istočnosredozemne rute (Grčka, Cipar i Bugarska), kojom su se ponajviše koristili izbjeglice i migranti iz Sirije, danas je smanjen zahvaljujući suradnji između Europske unije i Turske. Zapadnosredozemna i zapadnoafrička često se smatraju kao jedna ruta iako imaju dva različita naziva. Riječ je o ruti koja ide duž zapadnoafričke obale preko Kanarskih otoka ili pak Sredozemnim morem do Španjolske. Vrijedi istaknuti kako Španjolska na području sjeverne Afrike ima dvije enklave – Ceutu i Melillu – koje su ograđene zaštitnom ogradom duž cijele granice s Marokom. Riječ je o ruti koja je po broju migranata i izbjeglica dosegнула vrhunac 2018. godine,<sup>48</sup> a broj se postupno počeo smanjivati bliskom suradnjom između Maroka i Španjolske, kao i utjecajem pandemije bolesti COVID-19.<sup>49</sup> Srednjosredozemna ruta ide od Afrike do Italije preko Sredozemnoga mora, a ponekad i preko Malte. Ta je ruta više puta bila u središtu pozornosti zbog broja stradalih migranata i izbjeglica.<sup>50</sup> Zapadnobalkanska ruta odnosi se na prolaskе kroz Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Kosovo, Crnu Goru, Sjevernu Makedoniju i Srbiju. Upravo su zapadnobalkanska i istočnosredozemna migracijska ruta bile najfrekventnije u vrijeme takozvane europske migracijske i izbjegličke krize.

U 2022. godini zabilježeno je povećanje broja prelazaka na srednonjosredozemnoj (105,6 tisuća, + 56 %), istočnosredozemnoj (44 tisuće, + 113 %) i zapadnobal-

<sup>48</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, *Mixed Migration Flows in the Mediterranean*. Dostupno na [https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd1461/files/reports/FCR%20December%202019-6\\_published.pdf](https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd1461/files/reports/FCR%20December%202019-6_published.pdf) (1. 12. 2023.).

<sup>49</sup> T. L. BAH, C. BATISTA, F. GUBERT, D. MCKENZIE, How has COVID-19 affected the intention to migrate via the backway to Europe and to a neighboring African country? Survey evidence and a science experiment in The Gambia, u: *IZA – Institute of Labor Economics*, 2021. Dostupno na: <https://docs.iza.org/dp14337.pdf> (19. 1. 2024.).

<sup>50</sup> E. STEINHILPER, R. J. GRUIJTERS, A Contested Crisis: Policy Narratives and Empirical Evidence on Border Deaths in the Mediterranean, u: *Sociology* 52(2018.)3, 517–521. Dostupno na: <https://doi.org/10.1177/0038038518759> (19. 1. 2024.).

kanskoj ruti (144 tisuće, + 134 %) u usporedbi s prethodnom godinom. Zato su se migracijska kretanja smanjila na zapadnom Sredozemlju (30,6 tisuća, – 25 %) i rutama istočnih granica Europske unije (6,3 tisuće, – 22 %).<sup>51</sup> Frontex je u 2022. godini otkrio 75 % svih iregularnih prelazaka granica prema Europskoj uniji upravo na zapadnobalkanskoj ruti i srednonjosredozemnoj ruti.<sup>52</sup> Zapadnobalkanska ruta vodi do granica Republike Hrvatske kao nove članice šengenskoga prostora.

## Schengen i migracije – slučaj Republike Hrvatske

Republika Hrvatska, koja ima najdužu kopnenu granicu Europske unije, ukupno 1350 km, postala je članicom Schengena 1. siječnja 2023. godine. Ta najduža kopnena granica tim je činom ujedno postala i vanjska granica Unije. Ovaj dio nastojat će pokazati je li članstvo Republike Hrvatske u Schengenu povećalo pritisak migranata na hrvatsku granicu.

Ako se pogledaju podatci za razdoblje migracijske i izbjegličke krize, najveći pritisak migranata na hrvatsku granicu dogodio se u zadnjem tromjesečju 2015. godine kada je u razdoblju od 16. rujna do 31. prosinca na granici s Republikom Srbijom u Republiku Hrvatsku ušlo gotovo 560 tisuća migranata, najvećim dijelom iz Sirije i Afganistana.<sup>53</sup> Međutim Republika Hrvatska uglavnom je bila samo tranzitna zemlja, a jedan od razloga za to bio je i u činjenici što Hrvatska u tom razdoblju nije bila članica šengenskoga prostora.

Prema dostupnim podacima, Hrvatska je do rujna 2023. godine, dakle u prvoj godini članstva u Schengenu, zabilježila porast iregularnih imigracija od 140 % na godišnjoj razini.<sup>54</sup> U kolovozu 2023. godine zabilježen je porast od 175 % u odnosu na isto razdoblje prošle godine, a 1. studenoga zabilježena je razlika od 72 %.<sup>55</sup> Podatci

<sup>51</sup> *Statistics on migration to Europe*, u: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en) (1. 12. 2023.).

<sup>52</sup> International centre for Migration Policy Development. *Annual Report*. 2023. Dostupno na: <https://www.icmpd.org/file/download/61078/file/ICMPD%2520Annual%2520Report%25202023.pdf> (8. 7. 2024.).

<sup>53</sup> MINISTARSTVO UNUTARNJIH POSLOVA, *Statistika: Tražitelji međunarodne zaštite*, 2015., 58. Dostupno na: <https://mup.gov.hr/pristup-informacijama-16/statistika-228/statistika-trazitelji-medjunarodne-zastite/283234> (19. 1. 2024.).

<sup>54</sup> Usp. Croatia: Sharp rise in illegal immigration since Schengen entry last year (29. 9. 2023.) <https://www.euronews.com/2023/09/29/croatia-sharp-rise-in-illegal-immigration-since-schengen-entry-last-year> (19. 1. 2024.).

<sup>55</sup> HRVATSKI SABOR, *Izješće o stanju ilegalnih migracija na području Republike Hrvatske za razdoblje od ulaska Republike Hrvatske u schengenski prostor* (objavljeno 6. 11. 2023.), 3. Dostupno na: [https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/20231106/132201/IZVJESCE\\_ILLEGALNE\\_MIGRACIJE\\_RH.pdf](https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/20231106/132201/IZVJESCE_ILLEGALNE_MIGRACIJE_RH.pdf) (19. 1. 2024.).

tako pokazuju kako je u prvih deset mjeseci navedene godine granicu iregularno prešlo više od 62 452 imigranata, što je u odnosu na 2022. godinu porast od 73,2 %, kada je evidentirano 36 059 postupanja vezanih za iregularne prelaske granica.<sup>56</sup> Primjetno je i povećanja zahtjeva za međunarodnom zaštitom. Od 2013. do 2022. godine Republika Hrvatska je zaprimila ukupno 24 726 zahtjeva za azil, a odobrila njih 783.<sup>57</sup> Treba istaknuti kako je polovica ukupnoga broja zahtjeva za azil u navedenom razdoblju stigla u 2022. godini. U prvih deset mjeseci 2023. godine Hrvatska je zaprimila 60 440 zahtjeva za traženje međunarodne zaštite, što je gotovo pet puta više nego u čitavoj 2022. godini, kada je zahtjev uputilo 12 837 osoba.<sup>58</sup> Prema *Izvješću o stanju ilegalnih migracija na području Republike Hrvatske za razdoblje od ulaska Republike Hrvatske u schengenski prostor* od 6. studenoga 2023. gotovo sve osobe (oko 97 %) koje su iskazale namjeru ili čak podnijele zahtjev za međunarodnom zaštitom nisu se zadržale na područje Republike Hrvatske.<sup>59</sup> Tu je riječ o tzv. sekundarnom kretanju koje nastaje kao posljedica iskorištavanja šengenskoga prostora kao prostora slobodnoga kretanja. Podatci pokazuju kako se u prvih osam mjeseci 2023. godine broj prelazaka migranata iz Hrvatske u Sloveniju (šengenski prostor) gotovo utrostručio u usporedbi s istim razdobljem 2022. godine.<sup>60</sup> Stoga i ne čudi da je Slovenija sredinom listopada suspendirala na dva mjeseca Schengen prema Hrvatskoj već u prvoj godini članstva. Slovenija je suspendirala Schengen i na granici s Mađarskom, koja unatoč postavljenoj žilet-žici na granicama i dalje ima velik priljev iregularnih migracija, posebice iz Srbije (u prvih deset mjeseci 2023. godine je broj iregularnih migracija iznosio 61 410).<sup>61</sup>

<sup>56</sup> *Isto*.

<sup>57</sup> Ministarstvo unutarnjih poslova, *Statistika: Tražitelji međunarodne zaštite*. Dostupno na: <https://mup.gov.hr/pristup-informacijama-16/statistika-228/statistika-trazitelji-medjunarodne-zastite/283234> (19. 1. 2024.).

<sup>58</sup> HRVATSKI SABOR, *Izvješće o stanju ilegalnih migracija na području Republike Hrvatske za razdoblje od ulaska Republike Hrvatske u schengenski prostor*.

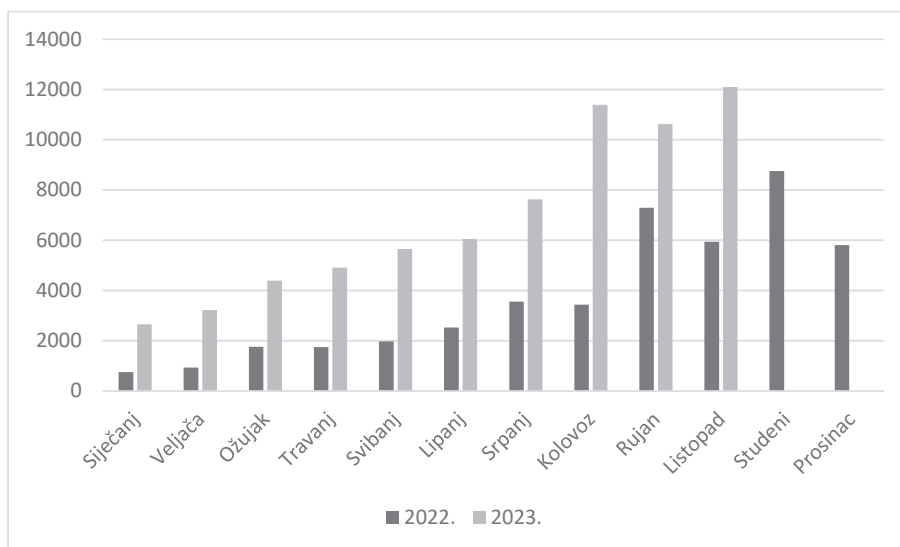
<sup>59</sup> *Isto*, 9.

<sup>60</sup> Usp. Croatia: Sharp rise in illegal immigration since Schengen entry last year (29. 9. 2023.) <https://www.euronews.com/2023/09/29/croatia-sharp-rise-in-illegal-immigration-since-schengen-entry-last-year> (19. 1. 2024.).

<sup>61</sup> HRVATSKI SABOR, *Izvješće o stanju ilegalnih migracija na području Republike Hrvatske za razdoblje od ulaska Republike Hrvatske u schengenski prostor*, 7.



Slika 1: Broj iregularnih imigracija u Republici Hrvatskoj



Izvor: *Izvjешće o stanju ilegalnih migracija na području Republike Hrvatske za razdoblje od ulaska Republike Hrvatske u schengenski prostor*

U *Izvjешću* Hrvatskoga sabora navedeni su podatci za prvih deset mjeseci 2023. godine, dok podatci za studeni i prosinac nisu navedeni. No svakako je razvidno da je u svim kvartalima zabilježen značajan porast u 2023. godini u odnosu na prethodnu godinu. Možemo uočiti kako je broj iregularnih imigracija u jednoj i drugoj godini rastao tijekom godine. Razloge povećanja broja iregularnih imigracija u posljednjem kvartalu 2022. godine možemo povezati s činjenicom da je riječ o razdoblju neposredno prije ulaska Republike Hrvatske u šengenski prostor. Drugim riječima, migranti i izbjeglice ciljano su ulazili u prostor koji je uskoro trebao postati dio Schengena. U tom kontekstu bismo možda mogli i tumačiti općenito povećanje iregularnih imigracija i zahtjeva za azil u Republici Hrvatskoj u 2022. godini u odnosu na prethodne godine. Svakako, povećani »interes« za migracijsku rutu preko Republike Hrvatske mogli bismo povezati i s društveno-političkim situacijama diljem Europe: od početka rusko-ukrajinskoga sukoba koji je destabilizirao istočnosredozemnu migracijsku rutu, zatvaranja granica pojedinih država u srednjoj Europi, do pojačanje suradnje između Španjolske i Maroka i slično. Posebno treba naglasiti i utjecaj izuzetno stroge grčke politike prema tražiteljima azila iz 2020./2021. godine, koja je dovela do toga da je velik broj imigranata počeo

izbjegavati istočnosredozemnu rutu u korist alternativnih ruta, posebice zapadno-balkanske rute.<sup>62</sup>

Sva su ta zbivanja na neki način »suzila« izbor i put migrantima i izbjeglicama da dođu do željenih zapadnih zemalja Europske unije. Najveći broj iregularnih migracija prema Republici Hrvatskoj događa se upravo na zapadnobalkanskoj ruti, odnosno ruti kojom se koriste migranti koji dolaze preko Bosne i Hercegovine te Srbije. U Srbiju i dalje dolazi najveći broj nereguliranih migranata, bilo da dolaze preko navedene rute bilo da dolaze zračnim putem (Kina, Turska, Rusija) iz razloga što srbijanski vizni režim nije usklađen s viznim režimom Europske unije. U 2023. godini u Bosni i Hercegovini evidentiran je dolazak 54 % više migranata nego u 2022. godine.<sup>63</sup> Zapadnobalkanska je ruta do 15. listopada 2023. godine evidentirala 91 167 migranata, što je čini drugom najopterećenijom rutom, odmah iza srednjosredozemne rute (139 697).<sup>64</sup>

Vidimo da je, s obzirom na povećanje broja migranata općenito, došlo i do većega pritiska na hrvatsku granicu u broju iregularnih prijelaza. To pokazuje da je na privlačnost Republike Hrvatske za imigrante svakako utjecao njezin ulazak u šengenski prostor kao prostor slobodnoga kretanja. Podatci su značajno veliki u odnosu na prethodne godine te kao takvi nisu i ne mogu biti zanemarivi. To je postavilo niz sigurnosnih pitanja u političkoj sferi i u javnosti. Raspravljalo se čak o tome treba li postaviti vojsku na granice Republike Hrvatske ili pak da ulogu nadzora nad granicom preuzme Frontex. Vlada Republike Hrvatske za sada tvrdi kako ništa od toga nije potrebno jer smatraju kako je država sposobna sama kontrolirati granicu. Kako bi se dodatno odgovorilo na sigurnosno pitanje, pojačan je nadzor granične policije, osobito na kritičnim točkama.<sup>65</sup> Daleko najveći pritisak podnosi područje Policijske uprave karlovačke, na kojem je evidentirana trećina ukupnoga broja iregularnih prelazaka granica. To se posebno odnosi na policijske postaje u Cetingradu i Slunju, koje se nalaze uz granicu s Bosnom i Hercegovinom. Rute iregularnih migracija, posljedično, utječu na krijumčarenje ljudi i na pomaganje u iregularnom

<sup>62</sup> International centre for Migration Policy Development. *Migration Outlook 2022: Ten migration issues to look out for in 2022 – Origins, key events and priorities for Europe, 2022*. Dostupno na <https://www.icmpd.org/file/download/56783/file/ICMPD%2520Migration%2520Outlook%25202022.pdf> (28. 1. 2024.).

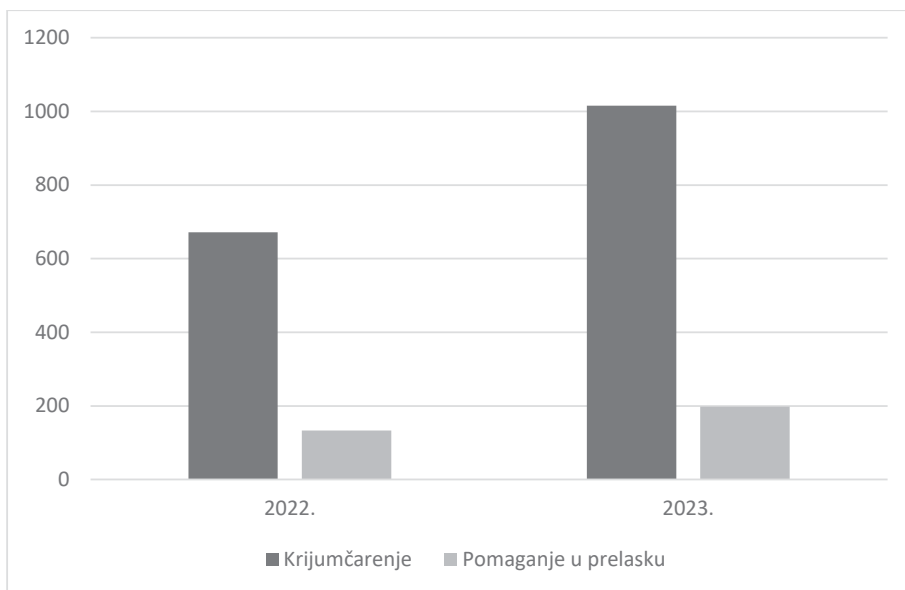
<sup>63</sup> HRVATSKI SABOR, *Izvjешće o stanju ilegalnih migracija na području Republike Hrvatske za razdoblje od ulaska Republike Hrvatske u schengenski prostor*, 7.

<sup>64</sup> *Isto*.

<sup>65</sup> Više o tome: »Hrvatska vanjsku granicu štiti sa 6.700 policajaca, više nego sve zemlje jugoistoka Europe zajedno« (objavljeno 26. 10. 2023.). Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/vijesti/plenovic-hrvatska-vanjsku-granicu-stiti-sa-6-700-policajaca-vise-nego-sve-zemlje-jugoistoka-europe-zajedno/39278> (19. 1. 2024.).

prelasku državnih granica. Tako je u prvih deset mjeseci 2023. godine zabilježeno 1016 kaznenih djela povezanih s iregularnim ulaženjem, kretanjem i boravkom u Republici Hrvatskoj, što je povećanje od 64,14 % u odnosu na 2022. godinu. Značajno je spomenuti da su 30 % krijumčara i pomagača hrvatski državljani.<sup>66</sup>

Slika 2: Krijumčarenje i pomaganje u iregularnom prelasku granice Republike Hrvatske



Izvor: *Izvešće o stanju ilegalnih migracija na području Republike Hrvatske za razdoblje od ulaska Republike Hrvatske u schengenski prostor*

Prema službenom *Izvešću* Hrvatskoga sabora iz 2023. godine, kapaciteti Republike Hrvatske u pogledu zaštite vanjskih granica Europske unije i šengenskoga prostora jedni su od najučinkovitijih u Uniji unatoč činjenici sve većih migracijskih pritisaka, ali i sve češćoj instrumentalizaciji migranata.<sup>67</sup> Iz svega navedenoga vidimo kako Republika Hrvatska, kao i Europska unija, kako će pokazati iduće poglavlje, iregularnim migracijama pristupa iz perspektive sekuritizacije.

<sup>66</sup> HRVATSKI SABOR, *Izvešće o stanju ilegalnih migracija na području Republike Hrvatske za razdoblje od ulaska Republike Hrvatske u schengenski prostor*, 3–5.

<sup>67</sup> *Isto*, 7.

## Sekuritizacija migracija kao mogući odgovor na krizu Schengena

Kako je pokazano, iregularne migracije predstavljaju ozbiljan problem za Europsku uniju. Iako više nije riječ o masovnim migracijama, iregularni prelasci nisu se zaustavili, već se, gledajući razdoblje nakon završetka pandemije bolesti COVID-19, povećavaju. Tako je, prema podacima Frontexa, došlo do značajnoga porasta u 2023. godine, a procjene idu i do 380 000 iregularnih prelazaka, što je povećanje od 17 % u odnosu na prethodnu godinu.<sup>68</sup> Navedeni podatci daju legitimitet anti-migracijskom diskursu koji migrante, u javnom prostoru Europske unije, smatra jednom od temeljnih prijetnji nacionalnoj sigurnosti.<sup>69</sup> Antiimigracijski diskurs oblikovao se i politički preko sve izraženije podrške populističkim desnim radikalnim političkim opcijama u državama članicama.<sup>70</sup> Riječ je o političkim opcijama koje problem migracija stavljaju na politički dnevni red te traže strožu kontrolu granica, strože imigracijske zakone, odnosno zagovaraju sekuritizaciju migracija.<sup>71</sup> Navedene političke opcije imaju izražene i euroskeptične stavove koji se vrlo često spominju u raspravama o suverenitetu.

Jedna od temeljnih odrednica suvereniteta svake države jest pravo na graničnu kontrolu. Riječ je o pravu svake suverene države da na temelju nediskriminirajućih kriterija i postojeće zakonodavne regulative dopusti ili odbije ulazak nekoj osobi na svoj teritorij. U Europskoj uniji države članice granične kontrole vrlo često tretiraju kao svoju ključnu domenu suvereniteta koja ima simboličku funkciju prenošenja poruke političke moći.<sup>72</sup> To je bilo posebno vidljivo za vrijeme migracijske i izbjegličke krize, ali i pandemije bolesti COVID-19.

U slučaju Europske unije, preciznije kazano u slučaju šengenskoga prostora, situacija se, kako je u radu pokazano, dodatno komplicira s obzirom na to da ulazak u

<sup>68</sup> Dostupno na [https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Annual\\_Brief\\_2023.pdf](https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Annual_Brief_2023.pdf) (12. 7. 2024.).

<sup>69</sup> V. CVRČIĆ, M. SLIJEPIĆ, T. LEVAK, Migration, the perception of security risks and media interpretation frameworks in Croatia and Hungary, u *Studia Polensia* 8(2019.)1, 7–30. Dostupno na: <https://doi.org/10.32728/studpol/2019.08.01.01> (9. 2. 2024.).

<sup>70</sup> J. BERGMANN, C. HACKENESCH i D. STOCKEMER, Populist Radical Right Parties in Europe: What Impact Do they Have on Development Policy?, u: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 59(2021.), 37–52. Dostupno na: <https://doi.org/10.1111/jcms.13143> (11. 2. 2024.).

<sup>71</sup> O. ÜNAL ERIŞ, S. ÖNER, Securitization of Migration and the Rising Influence of Populist Radical Right Parties in European Politics, u: *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi* 20(2021.)1, 161–193. Dostupno na: <https://doi.org/10.32450/aacd.995924> (11. 2. 2024.).

<sup>72</sup> S. SALOMON, J. RIJPMAN, A Europe Without Internal Frontiers: Challenging the Reintroduction of Border Controls in the Schengen Area in the Light of Union Citizenship, u: *German Law Journal* 24(2023.), 2, 281–309. Dostupno na: <https://dare.uva.nl/search?identifier=1adcd657-e88d-4349-86aa-d6d27c221d3b> (11. 2. 2024.).

jednu državu članicu Schengena omogućava neometan ulazak u svaku drugu državu članicu Schengena. Stoga kada države članice Schengena štite vlastiti suverenitet zaštitom vlastitih granica koje su ujedno i vanjske granice Europske unije, one zapravo na taj način štite suverenitet svih ostalih država članica Schengena. Kada jedna država provodi nedostatnu kontrolu na vlastitoj granici, posljedice mogu osjetiti sve države Schengena. Schengen funkcionira kao sustav spojenih posuda. Stoga i ne čudi, kako je pokazano u radu, da upravo iregularne migracije, odnosno nekontroliran prelazak granica, najčešće dovodi do suspenzije Schengena. Pravo na suspenziju Schengena podržava i Europska komisija koja navodi kako ukidanje unutarnjih graničnih kontrola ne može doći nauštrb sigurnosti.<sup>73</sup> Odnosno kako je učinkovito uklanjanje unutarnjih kontrola moguće samo pooštavanjem zajedničke vanjske granice. To je primoralo šengenske pogranične države da preuzmu dodatnu odgovornost za nadzor zajedničke vanjske granice EU-a u ime ostalih šengenskih država.<sup>74</sup> No uvijek se postavlja pitanje u kojoj mjeri one imaju podršku ostatka Europske unije.

U pokušaju pronalazjenja primjerenoga rješenja Europska komisija predložila je 2020. godine novi *Pakt o migracijama i azilu*<sup>75</sup>. *Pakt* je, uz teške pregovore, Europski parlament ipak usvojio 2024. godine, a njegov sadržaj upućuje na potpuni zaokret u pristupu migracijama s obzirom na to da je najveći naglasak stavljen upravo na sigurnost, odnosno sekuritizaciju migracija.

Struktura *Pakta* sastoji se od četiriju temeljnih okvira: osiguravanje vanjskih granica Unije; brze i učinkovite procedure; efektivni sustav solidarnosti i odgovornosti; suradnja s trećim zemljama kako bi se spriječila migracija u samom ishodištu.<sup>76</sup> *Pakt* također naglasak stavlja na razlikovanje razine opterećenja među državama članicama te shodno tomu razlikuje tri kategorije država: one koje se suočavaju s upravljanjem vanjskim granicama; one koje se suočavaju s masovnim dolaskom migranata kopnom, morem ili prenapučenim prihvatnim centrima i ostale koje se suočavaju s velikim brojem nedopuštenih kretanja migranata.<sup>77</sup> S

<sup>73</sup> M. CECCORULLI, Back to Schengen: the collective securitisation of the EU free-border area, u: *West European Politics* 42(2019.)2, 302–322. Dostupno na: <https://doi.org/10.1080/01402382.2018.1510196>.

<sup>74</sup> *Isto*, 304.

<sup>75</sup> Pakt o migracijama i azilu. Dostupno na: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum\\_hr](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_hr) (12. 7. 2024.).

<sup>76</sup> What is the EU Migration and Asylum Pact? Dostupno na: <https://emn.ie/what-is-the-eu-migration-and-asylum-pact/> (12. 7. 2024.).

<sup>77</sup> M. BRČIĆ KULJIŠ, *Upravljanje migracijama*, 122.

obzirom na geografsku poziciju i opterećenost definirane su obveze i prava država članica koje se kreću od premještanja (države članice mogu prihvatiti tražitelja azila na svoje državno područje) do sponzoriranoga vraćanja (preuzeti odgovornost za vraćanje odbijenih tražitelja azila) ili, u posebnim slučajevima, pružanja operativne potpore.<sup>78</sup> Temeljni cilj *Pakta* jest zaštita vanjskih granica, stoga se naglasak stavlja na kontrolu na samoj granici kako bi se zaštitila ideja suvereniteta država članica, ali i očuvao Schengen. Europska unija u *Paktu* iskazuje i brigu za najranjivije skupine kao što su djeca bez pratnje i djeca mlađa od 12 godina zajedno sa svojim obiteljima koje bi trebale biti izuzete iz graničnoga postupka (osim ako postoje sigurnosni problemi). O tim aspektima trebala bi skrbiti novoosnovana Agencija za azil Europske unije.

Da sekuritizacija migracija postaje glavni lajtmotiv migracijske politike EU-a, pokazuje i osnaživanje pozicije agencije Frontex koja je postala najvažnija europska agencija kada je o migracijama riječ, a posebno u donošenju jedinstvenih mjera kada je riječ o iregularnim migracijama. Ozbiljnost koju donosi sekuritizacija migracija potvrđuje i podatak kako se Europska unija obvezala do 2027. godine stvoriti pripralni korpus od 10 000 vojnika koji će se baviti zadaćama granične kontrole.<sup>79</sup> Migracijska politika, kako je zamišlja Europska unija, sve se više vodi idejom »sigurnosnog upravljanja«<sup>80</sup>. Međutim trend sekuritizacije otvara pitanja usklađenosti liberalno-demokratskoga vrijednosnoga sustava i sigurnosnih akcija koje se provode na vanjskim granicama Europske unije. Na tome tragu postavlja se pitanje opravdanosti sekuritizacije u svjetlu ljudskih prava i sloboda, no čak ni argumenti iz etike migracija koji zagovaraju pravo na slobodnu migraciju ne uključuju pravo na nezakonitu, odnosno nekontroliranu migraciju.<sup>81</sup> I dalje stoji pravo svake države da, u ime sigurnosti, provodi nadzor i kontrolira granične prijelaze.

Istraživači upozoravaju kako je odnos između demokratskih vrijednosti i sigurnosti složen, ali navode kako svaka zajednica ima pravo na demokratski način kontrolirati ulaske na svoj teritorij.<sup>82</sup> Možemo stoga reći kako težnja Europske unije da normalizira vitalni dio svoje egzistencije, odnosno šengensko područje, opravdava promjenu migracijske politike i njezino usmjeravanje više prema sekuritizaciji migracija.

<sup>78</sup> *Isto*, 134–135.

<sup>79</sup> R. FARINHA, R. YOUNGS, *Securitization and European Democracy Policy*, *The European Democracy Hub*, 2024. Dostupno na <https://carnegieendowment.org/research/2024/04/securitization-and-european-democracy-policy?lang=en&center=europe> (1. 7. 2024.).

<sup>80</sup> *Isto*.

<sup>81</sup> H. C. WELLMAN, P. COLE, *Debating the Ethics of Immigration. Is There a Right to Exclude?*, Oxford, 2011., Vidi u: M. BRČIĆ KULJIŠ, *Upravljanje migracijama*, 41.

<sup>82</sup> R. FARINHA, R. YOUNGS, *Securitization and European Democracy Policy*.

## Zaključak

Migracijski su procesi proteklih desetak godina prouzročili brojne društveno-političke i sigurnosne probleme na području Europske unije. Iako su učinjeni veliki naponi za uspostavu kontrole i nadzora nad migracijama prema Europskoj uniji (niz sporazuma između država članica EU-a i država trećih zemalja; donesen je novi *Pakt o migracijama i azilu*; pojačana je uloga Frontexa itd.), migracije se nisu zaustavile iako su se u jednom trenutku po broju imigranata značajno smanjile u odnosu na razdoblje migracijske i izbjegličke krize 2015. – 2019. godine. No zbog postojeće globalne nestabilnosti, ekonomskih kriza, ali i klimatskih promjena, broj migranata i izbjeglica ponovno se počeo povećavati, a posebice kada se govori o iregularnim migracijama koje predstavljaju ozbiljan sigurnosni problem. To se posebno odnosi na šengenski prostor, koji predstavlja samu bit Europske unije. Međutim sve migracije, a posebice iregularne migracije upozoravaju na ranjivost i slabost prostora slobodnoga kretanja unutar Europske unije, pa i ne iznenađuje što države članice vrlo često posežu za pravom koje im omogućava suspenziju Schengena, a svi znamo da bez Schengena Europska unija zapravo gubi svoj smisao.

U ovom je radu pokazano kako je pristupanje Republike Hrvatske šengenskom prostoru uzročno-posljedično povezano s intenziviranjem iregularnih migracijskih tokova prema Hrvatskoj i preko Hrvatske. Zapadnobalkanska ruta tako je postala druga najopterećenija ruta s nešto više od 90 tisuća migranata, od čega je čak dvije trećine migranata prešlo granicu Republike Hrvatske u 2023. godini. Stoga i nije iznenadila suspenzija Schengena između Slovenije i Hrvatske svega nekoliko mjeseci nakon što je Hrvatska postala dio šengenskoga prostora.

Slučaj Hrvatske kao nove članice Schengena pokazuje kako se migracije prema Europskoj uniji ne odvijaju stihijski i neorganizirano, već se iregularne migracijske rute usmjeravaju na granice država članica koje su ujedno i članice Schengena. Slijedom toga, samo postojanje iregularnih migracijskih ruta prema Europskoj uniji održava *krizu Schengena* s obzirom na to da mogućnost suspenzije Schengena kontinuirano postoji među državama članicama. Stoga je posve opravdana promjena smjera migracijske politike Europske unije koja se sve više definira kroz prizmu sekuritizacije migracija. Europska unija tim je potezom potvrdila kako masovne, iregularne i nezakonite migracije predstavljaju ozbiljnu opasnost za njezino funkcioniranje, pogotovo ako je sagledavamo iz perspektive utemeljitelja, koji su Europsku uniju zamišljali i planirali kao prostor slobodnoga kretanja građana među državama članicama.

## SCHENGEN AREA AND (IRREGULAR) MIGRATION FLOWS – THE CASE OF THE REPUBLIC OF CROATIA

Marita BRČIĆ KULJIŠ\* – Darko RAPIĆ\*\*

**Summary:** *For the past ten years, the European continent has been struggling with an intense influx of migrants and refugees, especially in the period from 2015 to 2019, when this problem produced a kind of political and social crisis in Europe. Since 2019, migration flows have decreased due to the COVID-19 pandemic and the significant political reactions of the European Union as a whole and its members separately. On January 1, 2023, the Republic of Croatia entered the Schengen area, which gave its citizens the right to freely cross the internal borders of the member states of the Union without border checks. With this political decision, the European Union's border moved towards non-member states, and the Republic of Croatia became the country with the longest land border in the Union. In this paper, the authors deal with the subject of migration in relation to the expansion of the Schengen area, which, according to its idea and implementation, enables the movement of the population without border checks, and whether the entry of the Republic of Croatia into that area affected the intensity of migration flows towards and across Croatian border.*

**Keywords:** *European Union; Schengen; migrations; refugees; Republic of Croatia; securitization of migration.*

---

\* Assoc. Prof. Marita Brčić Kuljiš, Ph.D., Faculty of Humanities and Social Sciences in Split, University of Split, Poljička cesta 35, 21000 Split, Croatia, mbrccic@ffst.hr

\*\* Darko Rapić, Ph.D., Elementary School »Don Mihovil Pavlinović«, Alojzija Stepinca 6, 20350 Metković, Croatia, darkorapic7@gmail.com