

# **Integracijske politike i prakse u europskom i hrvatskom kontekstu**

Vodič dobre prakse

*Nakladnik:* Hrvatski Crveni križ  
Ulica Crvenog križa 14, 10 000 Zagreb  
Telefon: + 385 1 4655 814  
redcross@hck.hr  
www.hck.hr

*Za nakladnika:* Robert Markt

*Autori:* dr. sc. Snježana Gregurović  
dr. sc. Ružica Čičak-Chand  
dr. sc. Goranka Lalić Novak  
dr. sc. Drago Župarić-Iljić

*Urednice:* Lana Vučinić  
Anna-Maria Radić

*Lektura:* Translector j.d.o.o.

*Naslovna fotografija:* Hrvatski Crveni križ

*Dizajn i grafička priprema:* Kerschhoffset d.o.o.

*Tisak:* Kerschhoffset d.o.o.

Zagreb, 2020

ISBN 978-953-7537-51-7

*CIP zapis je dostupan u računalnom katalogu Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 001060558*



This project is funded  
by the European Union

**ARCI** Action of Red Cross for  
integration of relocated  
and resettled persons



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE  
Ured za udruge



© Sva prava pridržana. Nijedan dio ove publikacije ne smije se reproducirati ili koristiti u bilo kojem obliku ili na bilo koji način, elektroničkim ili mehaničkim putem, uključujući fotokopiranje, snimanje ili bilo koji sustav za pohranu i pretraživanje podataka, bez pismenog odobrenja izdavača.

Ova publikacija je nastala u okviru projekta „Aktivnosti Crvenog križa za integraciju preseljenih i premještenih izbjeglica (ARCI)“ koji financira Fond Europske unije za azil, migraciju i integraciju (AMIF) i sufinancira Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske.

Sadržaj ove publikacije odražava stajališta samo Hrvatskog Crvenog križa i njegova je isključiva odgovornost. Europska komisija i Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske ne mogu se smatrati odgovornim prilikom uporabe informacija koje se u njoj nalaze.

# Sadržaj

<b>Kratice:</b> .....	5
<b>Prihvat i integracija osoba pod međunarodnom zaštitom s naglaskom na osobe pristigle kroz program premještanja i preseljena:</b> .....	7
Recentna iskustva i aktivnosti Hrvatskog Crvenog križa.....	7
<b>Integracija migranata – značenje pojma u europskom kontekstu, standardi i politike</b> .....	17
1. Uvod .....	17
2. Integracija migranata – definiranje pojma.....	19
3. Akteri integracijskog procesa .....	21
4. Dimenzije integracije.....	23
5. Migracijske i integracijske politike .....	25
6. Razvoj integracijskih standarda u Europskoj uniji.....	30
7. Integracijske politike na lokalnoj razini .....	36
7.1 Integracija preseljenih izbjeglica.....	36
<b>Europska iskustva integracije muslimana migranata: izazovi i primjeri dobre prakse</b> .....	41
1. Neka opća obilježja suvremene muslimanske migrantske populacije u zemljama Zapadne Europe:.....	41
1.1 Poslijeratna radna migracija muslimana iz bivših europskih kolonija.....	41
1.2 Raznolikost porijekla muslimanske populacije u Europi.....	43
1.3 Činjenice koje se odnose na veličinu, rasprostranjenost i rast muslimanskih migranata .....	43
2. Sociokulturne i političke specifičnosti Europe u odnosu na islam i muslimane.....	45
2.1 Izazovi prisutnosti islama/muslimana u europskim (sekularnim) kulturama .....	45
2.2 Kontinuitet ratnih sukoba Zapada u zemljama porijekla muslimana i njihov utjecaj na međusobnu percepciju.....	47

2.3 Uloga medija u formiranju stavova spram muslimanskih migranata .....	48
3. Stvaranje muslimanskih etničkih zajednica u europskim zemljama	49
4. Primjeri dobre prakse.....	53
5. Zaključci i Preporuke.....	64

## **Sustav integracije osoba pod međunarodnom zaštitom u Republici**

<b>Hrvatskoj</b> .....	71
1. Uvod .....	71
<b>Tablica 1:</b> Migracijski saldo u razdoblju 2008.-2018. ....	72
<b>Tablica 2:</b> Broj osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita ....	73
2. Integracija osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u strateškim dokumentima i propisima.....	74
2.1. Strateški dokumenti od utjecaja na integraciju izbjeglica u hrvatsko društvo .....	75
2.2. Pregled propisa koji uređuju prava osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita .....	80
3. Ključni akteri u sustavu integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita .....	86
4. Od propisa do provedbe: izazovi u integraciji osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita .....	89
5. Zaključak .....	93

## **Model i iskustva prihvata i integracije izbjeglica putem programa preseljenja u europskom i hrvatskom kontekstu**

1. Uvod .....	99
2. Programi preseljenja kao model trajnog rješenja izbjegličkog statusa .....	101
3. Kanadski model preseljenja između vladinih i privatnih načina sponzoriranog prihvata .....	104
4. Europska iskustva s preseljenjem i premještanjem osoba kojima je odobrena ili potrebna međunarodna zaštita .....	109
5. Korisni resursi i primjeri dobrih praksi prihvata i integracije izbjeglica kroz programe preseljenja .....	112
6. Preseljenje i integracija osoba pod međunarodnom zaštitom u Hrvatsku – iskustva i izazovi.....	116
7. Zaključna razmatranja u smjeru preporuka .....	124

## Kratice:

AMIF – Asylum, Migration and Integration Fund (Fond za azil, migracije i integraciju)

ARCI – Action of Red Cross on Integration of Reallocated and Resettled Persons (Aktivnosti Crvenog križa za integraciju preseljenih i premještenih izbjeglica)

DZSRH – Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske

HCK – Hrvatski Crveni križ

EASO – European Asylum Support Office (Europski ured za podršku azilu)

EU – Europska unija

HPC – Hrvatski pravni centar

HZZO – Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje

ICMC – International Catholic Migration Commission (Međunarodna katolička komisija za migracije)

IOM – International Organization for Migration (Međunarodna organizacija za migracije)

JRS – Jesuit Refugee Service (Isusovačka služba za izbjeglice)

MUP – Ministarstvo unutarnjih poslova

OSCE – Organization for Security and Co-operation in Europe (Organizacija za europsku sigurnost i suradnju)

OSI – Open Society Institute (Institut Otvoreno društvo)

ULJPPNM – Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina

UN – Ujedinjeni narodi

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees (Ured visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice)

ZMPZ – Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti



This project is funded  
by the European Union



Action of Red Cross for  
integration of relocated  
and resettled persons



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE  
Ured za udruge



## Sažetak o projektu ARCI u okviru kojeg je nastala ova publikacija

“Aktivnosti Crvenog križa za integraciju preseljenih i premještenih izbjeglica“ (*Action of Red Cross on Integration of Relocated and Resettled Persons* - ARCI) dvogodišnji je transnacionalni projekt koji provodi Hrvatski Crveni križ u suradnji s Međunarodnom federacijom Crvenog križa i Crvenog polumjeseca, Njemačkim Crvenim križem i Bugarskim Crvenim križem financiran od Europske komisije iz Fonda Europske unije za azil, migraciju i integraciju (*Asylum, Migration and Integration Fund* - AMIF) u ukupnom iznosu od 745.473,11 eura s udjelom Hrvatskog Crvenog križa u tom iznosu od 289.610,48 eura uključujući 10% vlastitog sufinanciranja.

Projekt se provodi od 8. siječnja 2018. do 7. travnja 2020. godine sa svrhom poboljšanja uvjeta integracije izbjeglica koji su došli u Republiku Hrvatsku kroz programe preseljenja iz Turske i premještaja iz Italije i Grčke. Aktivnosti projekta usmjerene su na direktnu potporu korisnicima tijekom procesa njihove integracije uključujući pružanje informacija o zemlji domaćinu i njezinoj kulturi te stjecanje novih vještina i znanja, a u cilju sprečavanja predrasuda o životu u novoj zemlji i poboljšanju mogućnosti korisnika za aktivno sudjelovanje u novoj zajednici. Pored toga, aktivnosti projekta usmjerene su na edukaciju domaćih dionika procesa integracije – različite pružatelje usluga i ustanove, da aktivno pridonese njihovoj uspješnoj integraciji, kao i na razmjenu znanja i dobre prakse između partnerskih organizacija i drugih dionika integracije izbjeglica u EU.

Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske osigurao je potporu ovom projektu sufinanciranjem udjela Hrvatskog Crvenog križa u iznosu do najviše 11.584,42 eura.

# Prihvat i integracija osoba pod međunarodnom zaštitom s naglaskom na osobe pristigle kroz program premještanja i preseljenja

---

## Najnovija iskustva i aktivnosti Hrvatskog Crvenog križa

---

Na svijetu je danas preko 26 milijuna izbjeglica pod ingerencijom tijela Ujedinjenih naroda.<sup>1</sup> Iako ih velika većina (preko 80%) ostaje u susjednim teritorijima jednako podrazvijenih, često i nestabilnih država, potreba za brigom za izbjegličku populaciju iz dana u dan postaje sve obimnijom na globalnoj razini. S obzirom na produženo stanje raseljenosti za mnoge od izbjeglica koje se godinama, nekad i desetljećima ne mogu dobrovoljno vratiti u svoje države porijekla, lokalna integracija u državi prihvata čini se poželjnim rješenjem, iako je ponekad zamijenjena preseljenjem u treću sigurnu zemlju.

U europskom kontekstu čini se kako povijesno iskustvo europskog Sjevera i Zapada te Jugoistoka s imigrantskom i izbjegličkom populacijom, još od razdoblja od Drugog svjetskog rata naovamo, predodređuje uvjete prihvata, odobrenja utočišta i kvalitete izbjegličke zaštite. Osim potrebe za razrađenim legalnim i institucionalnim sustavom azila te usklađenim i koordiniranim djelovanjem različitih aktera državnog i civilnog sektora, počesto su nedostatak političke volje i izostanak proaktivnije društvene klime glavne prepreke na putu ostvarenja poželjnih rezultata integracije izbjeglica u društvo.

U recentnom razdoblju situacija je dodatno usložnjena s epizodom humanitarnog koridora na Balkanskoj ruti koja je potrajala od ljeta 2015. do proljeća 2016. kada je preko 650.000 izbjeglica i drugih prisilnih migranata prošlo kroz Hrvatsku, u okolnostima dobro organiziranog i strogo kontroliranog tranzita prema Njemačkoj i ostalim zemljama Zapadne Europe. Pot-

---

<sup>1</sup> <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5d08d7ee7/unhcr-global-trends-2018.html>

pisom sporazuma između Europske unije i Turske u ožujku 2016. kretanje je koridorom onemogućeno i zaustavljeno, zaustavljajući mnoge migrante u naumu da stignu u priželjkivane destinacije u zapadnoeuropskim zemljama. Od tada najpoželjniji modeli dolaska i eventualnog prihvata novih tražitelja međunarodne zaštite i izbjeglica, koje je proklamirala službena politika, postaju programi premještanja tražitelja međunarodne zaštite iz Grčke i Italije, te programi preseljenja izbjeglica, uglavnom sirijskih državljana, iz kampova u Turskoj.

Tako misije preseljenja (p)ostaju jednim od trajnih rješenja izbjegličkog statusa za mnoge izbjeglice koje bivaju prihvaćene u Europu, a odnedavno u tim programima sudjeluje i Republika Hrvatska. Kao država koja je tijekom 1990-ih na svom teritoriju imala iskustvo prihvata i pomaganja preko pola milijuna interno raseljenih osoba (prognanika) i gotovo pola milijuna izbjeglica iz Bosne i Hercegovine, Hrvatska je svoj sustav azila gradila reflektirajući ponekad i to iskustvo, ali još više prilagođavajući svoj pravni i institucionalni sustav normama i regulativama zajedničkog europskog *acquisa* u procesu pridruživanja Europskoj uniji, još od potpisivanja „Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju“ 2001. godine. Od donošenja prvog Zakona o azilu 2003. godine i odobrenja prvog statusa azila 2006. do danas rastao je broj zahtjeva za međunarodnom zaštitom, broj odobrenih statusa azila i supsidijarne zaštite, kao onih koji su početak novog života i svoje šanse za integraciju pokušali ostvariti u Hrvatskoj kao državi primitka.

Institucionalni akteri u sustavu azila Republike Hrvatske uključuju, dakako, državna ministarstva (posebice Ministarstvo unutarnjih poslova - MUP i Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku), tijela javne uprave, kako na nacionalnoj razini, tako i u jedinicama lokalne i regionalne samouprave, različite stručne organizacije, civilne i druge aktere, poput predstavnika vjerskih zajednica i međunarodnih organizacija - prvenstveno Ureda Visokog Povjerenika za izbjeglice Ujedinjenih naroda (UNHCR) i Međunarodne organizacije za migracije (IOM). Hrvatski Crveni križ (HCK), kao jedan od ključnih i neizostavnih partnera sudjeluje u prihvatu tražitelja međunarodne zaštite kroz pružanje psihosocijalne podrške i socijalnih usluga tijekom postupka odobrenja statusa međunarodne zaštite.

Svoj prepoznatljiv pristup rada s raseljenom populacijom HCK gradi na iskustvima pomaganja i asistencije prognanicima i izbjeglicama tijekom Domovinskog rata, kada je u jednom trenutku 1992. godine, na vrhuncu brige za raseljene, preko 750.000 korisnika primalo humanitarnu pomoć HCK-



a. Kasnije je HCK bio aktivno uključen u programe organiziranja povratka i asistencije u povratku u poslijeratnom razdoblju. Također, smještaj nekih od prvih tražitelja azila koji su u Hrvatskoj tražili zaštitu bili su u nadležnosti HCK-a i UNHCR-a, u tadašnjim smještajnim kapacitetima u Šašnoj Gredi kod Siska. Otvaranjem prvog Prihvatilišta za tražitelje azila (danas: Prihvatilišta za tražitelje međunarodne zaštite) u Kutini 2006. i Prihvatilišta za tražitelje međunarodne zaštite u Zagrebu,<sup>2</sup> HCK je bio centralni pružatelj niza socijalnih usluga za tu populaciju unutar oba prihvatilišta. Kasnije, kako je broj osoba s priznatom međunarodnom zaštitom rastao tako su se uloge i funkcije HCK-a oko pitanja integracije povećavale. Otvaranje ureda za integraciju, kasnije i „Integracijske kuće“ u Zagrebu, koja je izbjeglicama pružala podršku i asistenciju tijekom postupka integracije, značilo je puno za sustav azila u Hrvatskoj. Prvenstveno je to značilo jačanje podrške državnim nastojanjima u inicijalnoj i kasnijim fazama uključivanja izbjeglica u obrazovni sustav, u sferu tržište rada, u socijalni i zdravstveni sustav te općenito u lokalne zajednice koje su ih prihvatile, kao i u društvo u cjelini.

HCK u skladu sa svojim osnovnim načelima i svojim humanitarnim mandatom kao osnovu za svoj rad s izbjeglicama uzima „Migracijsku politiku Međunarodne federacije Crvenog križa i Crvenog polumjeseca“ iz 2009.<sup>3</sup>, a i dva vrlo recentna strateška dokumenta poput „Globalne strategije o migracijama od 2018. do 2022.“<sup>4</sup>, te „Europskog migracijskog plana za 2018.“<sup>5</sup>. Već dugi niz godina HCK provodi programe pomoći i zaštite za osobe pod međunarodnom i supsidijarnom zaštitom i druge ranjive skupine migranata (poput žrtava trgovine ljudima) u Hrvatskoj. To ostvaruje vrlo često u suradnji s drugim dionicima sustava integracije, a kako bi se ubrzao i olakšao proces integracije važno je upravo sinergijsko i koordinirano djelovanje različitih dionika sustava. Na državnoj razini, Koordinaciju za integraciju čine relevantna ministarstva i organizacije civilnog društva okupljeni s ciljem poboljšanja integracijskih politika i prakse u Republici Hrvatskoj. HCK sudjeluje kao član „Radne skupine za operativnu provedbu zadaća Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo“ koju vodi Ured Vlade Republike Hrvatske za ljudska prava i prava nacionalnih manjina.

---

<sup>2</sup> Znan donedavno i službeno kao „Prihvatilište za tražitelje azila“ ili kolokvijalno i kao „(Hotel) Porin“, smješten u novozagrebačkom naselju Dugave.

<sup>3</sup> <https://www.ifrc.org/Global/Governance/Policies/migration-policy-en.pdf>

<sup>4</sup> [https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2017/12/IFRC\\_StrategyOnMigration\\_EN\\_20171222.pdf](https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2017/12/IFRC_StrategyOnMigration_EN_20171222.pdf)

<sup>5</sup> [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20171218\\_MigrationPlan\\_WEB.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20171218_MigrationPlan_WEB.pdf)

Od početka tzv. humanitarne krize nacionalna društva Crvenog križa u drugim europskim državama bavila su se različitim aktivnostima osiguranja pružanja medicinskih i socijalnih usluga, psihosocijalne podrške, ali i osiguranja smještaja, kao i općom pomoći u integraciji kroz aktivnosti podučavanja jezika, pravnog savjetovanja, tečajeva kulturne orijentacije i slično. Unutar HCK-a, koji je od 1993. godine član Međunarodne federacije društava Crvenog križa i Crvenog polumjeseca, uspostavljena je „Služba za zaštitu migranata“ koju čine Odjel za pomoć migrantima, tražiteljima azila i raseljenim osobama, Odjel za programe prevencije trgovanja ljudima i psihosocijalnu podršku, te Odjel za integraciju osoba pod međunarodnom i privremenom zaštitom. Putem razgranate mreže svojih dvadeset županijskih, 102 gradska i devet općinskih društava Crvenog križa, HCK već godinama provodi edukacije svojih djelatnika i volontera po pitanjima pomoći i zaštite izbjeglica i ranjivih skupina migranata, ne samo kroz direktno pružanje humanitarne pomoći, već i kroz programe i aktivnosti dobrodošlice i njihova uključivanja u društvo.

U sklopu projekta „Podrška integraciji osoba pod međunarodnom zaštitom i prevencija ksenofobije“ koji financira UNHCR organizirane su različite aktivnosti kojima se postepeno unaprjeđivala kvaliteta života, kvaliteta prihvata te kvaliteta izbjegličke zaštite, tj. integracije osoba pod međunarodnom zaštitom u Hrvatskoj. To je dakle uključivalo različite aktivnosti individualno prilagođenih socijalnih usluga, pomoći u pristupu zdravstvenoj zaštiti te psihosocijalne podrške. Podrška pri ostvarivanju prava i usluga temeljenih na potrebama i interesima korisnika, ostvarivala se putem organiziranja socijalnih, edukativnih, kulturnih i sportskih aktivnosti. Najveći se dio ovih aktivnosti odvijao u Zagrebu, no uspostavljen je i mobilni tim za obilazak korisnika koji ne mogu osobno doći u integracijsku kuću u Zagrebu, uključujući i onaj za rad s maloljetnicima bez pratnje, smještenima po ustanovama i dječjim domovima diljem Hrvatske.

Osim navedenog, dio aktivnosti odnosio se na prevenciju ksenofobije te je na tu temu u suradnji s Agencijom za odgoj i obrazovanje osmišljen i izrađen priručnik „U čemu je razlika ako sam različit?“. Na temelju tog priručnika održane su te se i dalje održavaju edukacije nastavnika i mladih volontera HCK-a diljem Hrvatske. Priručnik i teme dio su kurikulumu za građanski odgoj (*Program međupredmetnih i interdisciplinarnih sadržaja Građanskog odgoja i obrazovanja za osnovne i srednje škole*) te ga nastavnici mogu provoditi u osnovnim i srednjim školama, a po potrebi mogu pozvati i lokalno društvo HCK-a da održi radionicu, ako imaju volontere koji su za to educirani.

Također, da bi se povećala konkurentnost i mogućnost zapošljavanja izbjeglica na tržištu rada omogućeno je pohađanje tečajeva za stručno osposobljavanje, a nastavljena je i već uspostavljena suradnja s poslodavcima. Jedna od zanimljivih kulturno-umjetničkih aktivnosti ostvarena je u povodu Svjetskog dana izbjeglica 2019. kada je otvorena izložba „Što smo ostavili iza nas? Priče izbjeglica“ u Muzeju prekinutih veza u Zagrebu. U sklopu izložbe prikazani su osobni predmeti izbjeglica koji svjedoče o nekoj od privatnih, intimnih veza koje su oni ostavili iza sebe i koji ih podsjećaju na veze s članovima obitelji, partnerima i domovinom. Tiskana je i popratna publikacija kao svojevrsni katalog izložbe.<sup>6</sup> Održane su druge različite sportske i kulturno-umjetničke aktivnosti kojima se gradska društva Crvenog križa u drugim gradovima (Osijek, Slavonski Brod, Kutina) sad već tradicionalno uključuju u obilježavanje Svjetskog dana izbjeglica 20. lipnja.

Projektom „Psihosocijalna podrška i socijalne usluge tražiteljima međunarodne zaštite“ tijekom 2017. i 2018. željelo se unaprijediti kvalitetu i uvjete života tražitelja međunarodne zaštite u prihvatilištima u Zagrebu i Kutini, u suradnji s MUP-om, u sklopu projekta financiranog iz fonda AMIF. Također, provodile su se aktivnosti prevencije nasilja uključujući prakse trgovanja ljudima i rodno uvjetovano nasilje, te s ciljem osnaživanja i socijalnog uključivanja tražitelja međunarodne zaštite, kao i prevencije diskriminacije i ksenofobije kroz ciljane aktivnosti s lokalnom zajednicom. Primjerice, HCK je organizirao odlaske na nogometne utakmice, ali i na druga kulturno-sportska događanja za izbjeglice i tražitelje međunarodne zaštite, kao što je primjerice sudjelovanje ekipe izbjeglica na zagrebačkom malonogometnom turniru „Kutija šibica“.

U svom je timu HCK zaposlio niz prevoditelja za jezike kojima govore tražitelji i osobe pod međunarodnom zaštitom, a zaposleni su i psiholog te terapeut koji pomaže najranjivijim korisnicima. HCK je također uspostavio suradnju s relevantnim institucijama, kao što je Poliklinika za zaštitu djece Grada Zagreba kako bi se omogućila što kvalitetnija i posebno prilagođena podrška djeci tražiteljima međunarodne zaštite i osobama pod međunarodnom zaštitom.

Kroz svoj je rad HCK unaprijedio aktivnosti vezane za sigurno okruženje za žene u Prihvatilištu za tražitelje međunarodne zaštite u Zagrebu, za

---

<sup>6</sup> <https://www.hck.hr/UserDocsImages/publikacije/Fotke%20publikacija/Priru%C4%8Dnici/%C5%A0to%20smo%20ostavili%20iza%20nas.pdf> Sličan je katalog tiskan i povodom Svjetskog dana izbjeglica 2016.: <https://www.hck.hr/UserDocsImages/publikacije/Katalogi/Katalog%20-%20Dan%20izbjeglica%202016.pdf>

provođenje edukativnih radionica za korisnike na temu održavanja zdravlja i higijene, te prevencije spolno prenosivih bolesti i raznih ovisnosti. HCK se u svom radu s volonterima posebno brine o skrbi za njih i njihovoj su-perviziji kroz programe savjetovanja i psihosocijalne podrške sa svima koji rade s izbjeglicama, kako bi se izbjegao ili ublažio „sindrom sagorijevanja“. Održan je i niz stručnih edukacija za društva HCK-a koja su uključena u rad s izbjeglicama na lokalnom nivou te za relevantne lokalne dionike (predstavnik institucija i stručnih tijela) s ciljem unaprjeđenja potrebnih znanja i vještina u radu s izbjeglicama.

„Integracijska kuća“ HCK-a u Zagrebu mjesto je susreta na kojem izbjeglice svakodnevno mogu dobiti individualna i grupna savjetovanja, konzultacije sa socijalnim radnicima oko pitanja ostvarivanja svojih prava, pravno savjetovanje i druge usluge namijenjene njima. Služi kao centralno mjesto za korisnike s kojima radi HCK gdje mogu dobiti potrebne vrste informacija, podršku, učiti hrvatski jezik te upoznati hrvatsku kulturu i običaje. Integracijska je kuća otvorena s ciljem osnaživanja izbjeglica što im treba omogućiti samostalan život u novoj sredini. Sukladno tome, jedna od aktivnosti HCK-a odnosi se na poticanje angažmana izbjeglica u zajednici, poput stvaranja volonterskih prilika za tražitelje međunarodne zaštite i članova lokalne zajednice, što može pridonijeti senzibilizaciji i razvijanju dijaloga u zajednici, te voditi sprečavanju socijalne isključenosti, diskriminacije i ksenofobije. Time HCK direktno radi na osnaživanju izbjeglica, od kojih neki i sami postaju volonteri, asistenti i interkulturalni medijatori za sve one nove izbjeglice koje su došle.

Dobra praksa rada u zajednici na dvosmjernosti procesa integracije koja uključuje i lokalnu zajednicu društva domaćina kao i same migrante i izbjeglice ostvarena je i kroz dobrovoljnu radnu akciju u zajednici. Naime, prije početka nove školske godine u 2017. dvadesetak tražitelja međunarodne zaštite iz Prihvatilišta za tražitelje međunarodne zaštite u Zagrebu te petnaestak djelatnika HCK, uz školske djelatnike i ponekog lokalnog stanovnika zajednički je uređivalo vanjske prostore „Osnovne škole Dugave“ i „Osnovne škole Frana Galovića“. Uključivanje u vrtićki i školski program djece tih obitelji bilo je ostvareno ponekad sporije, ali kasnije, kako se pokazalo, na zadovoljavajući način.

U razdoblju od 2016. do 2018. u Hrvatsku je premješteno ukupno 80 osoba iz Italije i Grčke, dok su tijekom 2017. i 2018. u procesu preseljenja koji je vodio MUP preseljene 152 osobe iz Turske, izbjeglice sirijskog državljanstva, koje su uglavnom dolazile u višečlanim obiteljima s djecom.

Od listopada 2018. do srpnja 2019. HCK je zajedno s IOM-om sudjelovao u projektu „Preseljene izbjeglice iz Turske: Podrška Hrvatskog Crvenog križa lokalnoj integraciji“ provodeći aktivnosti podrške u integraciji osoba pristiglih kroz program preseljenja. HCK je pomogao kod inicijalnog prihvata preseljenih obitelji u Prihvatilište za tražitelje međunarodne zaštite u Kutini, u vidu asistencije kod smještaja i organiziranjem slobodnog vremena. Kasnije su u novim sredinama u kojima su izbjeglice bile smještene, u Zadru i Slavonskom Brodu, gradska društva Crvenog križa pomagala u opskrbi hranom, higijenskim i kućanskim potrepštinama, slično kao što pomažu i hrvatskim građanima, korisnicima socijalne skrbi.

Djelatnici HCK-a i Gradskih društava Crvenog križa u lokalnim su zajednicama gdje su izbjeglice bile smještene (Zadar, Slavonski Brod, Sisak, Varaždin, Velika Gorica, Zaprešić) pružali praktičnu podršku u snalaženju u novoj sredini, kao i pristupu pravima i uslugama te su izbjeglicama pružali psihosocijalnu podršku i provodili savjetovanja i informiranja. Potrebe senzibiliziranja lokalne zajednice zajedno s tečajevima jezika, socijalne i kulturne orijentacije pokazali su se neophodnim za integraciju izbjeglica u život lokalne zajednice u kojoj su smješteni. Stoga, u mjestima preseljenja, ali i u drugim sredinama, HCK provodi brojne aktivnosti u lokalnoj zajednici s ciljem osvještavanja o izazovima migracija i integracije (edukacije u lokalnoj zajednici, izložbe, radionice, sportski događaji).

Istovremeno, od siječnja 2018. do travnja 2020. trajao je i transnacionalni projekt „Aktivnosti Crvenog križa za integraciju preseljenih i premještenih izbjeglica (*Action of Red Cross on Integration of Relocated and Resettled Persons - ARCI*)“ kao dvogodišnji transnacionalni projekt čiji je nositelj Međunarodna Federacija Crvenog križa i Crvenog polumjeseca, a koji se provodi u suradnji s Hrvatskim Crvenim križem, Njemačkim Crvenim križem te Bugarskim Crvenim križem, a financirao ga je Fond Europske unije za azil, migraciju i integraciju (*Asylum, Migration and Integration Fund - AMIF*). Opća svrha projekta bila je poboljšati uvjete i mogućnosti za integraciju izbjeglica i tražitelja međunarodne zaštite koji borave u Hrvatskoj uključujući premještene osobe iz Italije i Grčke kao i preseljene izbjeglice iz Turske, te osnažujući lokalne zajednice kao i pružatelje socijalnih usluga. Dodatna vrijednost projekta svakako je u razmijeni iskustva i primjera dobre prakse, umrežavanju i suradnji, što je ostvareno i kroz studijska putovanja te regionalne sastanke nacionalnih društava Crvenog križa. Projekt je rezultirao uspješno provedenim aktivnostima društvene i kulturne orijentacije, tiskani su informativni materijali s relevantnim informacijama za snalaženje

izbjeglica u novoj zajednici, osmišljen je tečaj hrvatskog jezika prilagođen stupnju pismenosti i prethodnog obrazovanja korisnika, provedeno je par radionica za najranjivije skupine korisnika.

Nastavak projekta u 2019. uključivao je i provođenje tečaja hrvatskog jezika, pomoć u učenju školskoj djeci i odraslima, pomoć pri zapošljavanju te općenito nastavak rada na pomoći i asistenciji u svrhu što bolje integracije korisnika u društvo. Jedna od aktivnosti u lokalnoj zajednici uključivala je i radionicu za majke s djecom s arapskog i hrvatskog govornog područja koje su družeci se čitale dječje priče na arapskom i hrvatskom jeziku, što se ostvarilo u suradnji s „Dječjom knjižnicom Marina Držića u Zagrebu“. U 2019. suradnja se nastavila kroz aktivnosti nazvane „Multikulti kutić za najmlađe“ namijenjene roditeljima strancima i njihovoj djeci gdje se kroz igru i druženje te prilagođene knjižnične aktivnosti, potiče socijalizacija djece i integracija roditelja u zajednicu.

Također je u suradnji s Agencijom za odgoj i obrazovanje održan niz edukacija za učitelje i stručne suradnike osnovnih i srednjih škola te za odgojitelje i stručne suradnike dječjih vrtića iz cijele Hrvatske, koji se u svom radu susreću s djecom i izbjeglicama i njihovim roditeljima. Osim upoznavanja sudionika o pravima izbjeglica sukladno sustavu međunarodne zaštite, edukacije su služile prepoznavanju izazova u radu, i u administrativnim postupcima, s kojim se škole i vrtići koje primaju djecu izbjeglice mogu suočiti. Međusobno upoznavanje, umrežavanje, njegovanje kulturalne osjetljivosti te razmjena primjera dobre prakse u radu s djecom migrantima, kao i poticanje uključivanja u lokalnu zajednicu, samo su neki od ciljeva ostvarenih putem tih edukativnih radionica. Dosadašnja iskustva iz Kutine i Zagreba tako su bila nadopunjena s iskustvima vrtića, osnovnih i srednjih škola koje djeca izbjeglice pohađaju u Velikoj Gorici, Varaždinu, Osijeku i drugim gradovima.

Naposljetku, ova publikacija u kojoj se problematiziraju politike i prakse integracije migranata i izbjeglica u europskom kontekstu, uspoređujući ih s hrvatskim iskustvom, također proizlazi kao rezultat projekta ARCI. Stoga ona na jednom mjestu donosi opise i analize modela, standarda i politika integracije u Europskoj uniji, ukazujući na njihov historijski i suvremeni razvoj kao i nerijetko na proturječja koja se mogu javiti u nacionalno orijentiranim pristupima shvaćanju integracijskog procesa. Potom se, sukladno svijesti o važnosti etno-nacionalnih i etno-konfesionalnih identiteta samih migranata kao važnog faktora u adaptaciji useljenih

izbjeglica i kroz interakciju s domicilnim stanovništvom, obrađuju izazovi i primjeri dobrih praksi oko iskustava integracije muslimanske populacije migranata i izbjeglica na europskom tlu. Nakon pregleda izazova oko integracije migranata na primjeru Europe, publikacija usmjerava fokus na razumijevanje sustava azila i integracije osoba pod međunarodnom zaštitom u domaćem, hrvatskom kontekstu. Najzad, posljednje poglavlje bavi se globalnim i europskim okvirom preseljenja izbjeglica te europskim i hrvatskim iskustvima prihvata i integracije izbjeglica putem programa preseljenja.

Stoga se nadamo da će ova publikacija pridonijeti boljem razumijevanju prednosti i nedostataka integracije kao modela, procesa, politike i prakse, a koja bi mogla pomoći u sagledavanju i upravljanju različitostima koje proizlaze iz susreta domaće i novouseljene populacije kao naših budućih sugrađana.

Lana Vučinić i Drago Župarić-Iljić





*Vlak dolazi u Zimski prihvatni kamp u Slavonskom Brodu, 2015. godina  
Foto: Hrvatski Crveni križ*



# Integracija migranata – značenje pojma u europskom kontekstu, standardi i politike

---

## 1. Uvod

---

Zbog dugotrajnih useljeničkih tokova i sve brojnije imigrantske populacije, Europa se s pravom može nazvati imigrantskim kontinentom. Migracije, odnosno obrasci useljavanja migranata u europske zemlje različiti su, kako po sastavu i obujmu tako i po svojoj povijesti. Useljavanje migranata utječe ne samo na brojčano povećanje populacije nego i na strukturu društva u cjelini te na funkcioniranje njegovih podsustava. Bez obzira radi li se o neplaniranom useljavanju ili onom koje se potiče, riječ je o procesu koji, kako za imigrante tako i za društvo primitka, donosi brojne izazove. Upravljanje migracijama i integracija migranata već je desetljećima važna *policy* tema kako na razini Europske unije tako i za zemlje članice. Osim toga, migracije su, povijesno gledajući snažno utjecale na etničku raznolikost europskih društava. Sve do 1980-ih kategorizacija migranata u europskim zemljama s obzirom na njihovo porijeklo može se klasificirati u tri glavne kategorije: 1. migracije povezane s kolonijalnim naslijeđem prisutne u bivšim kolonijalnim zemljama 2. radne migracije prisutne u zemljama novačenja (primanja) strane radne snage i zemljama iz kojih radna snaga dolazi i 3. migracije osoba koje traže međunarodnu zaštitu. U novije vrijeme, kanali useljavanja imigranata u države primitka raznolikiji su od onih u prošlim razdobljima i sve ih je teže kategorizirati. Ipak, kada je o migracijskim kretanjima riječ, zamjećuju se postojanje „općih tendencija“ koje se na globalnoj razini očituju kao *globalizacija migracija, ubrzanje migracijskih kretanja, diferencijacija migracija i feminizacije migracija*

(Castles i Miller, 2003). Kada je riječ o diferencijaciji migracija važno je napomenuti kako su pored različitih tipova migracija, europske zemlje primateljice danas suočene s heterogenošću imigrantske populacije više nego ikada prije. To je i razlog zbog kojega se urbane sredine kao mjesta najgušće naseljenosti imigrantske populacije često opisuje terminom „super-diversity“ (Vertovec, 2007).

Svaka *nacija-država*, kao uostalom i svako društvo ima razvijen koncept Stranca. Premda u sociološkoj literaturi nailazimo na nekoliko „tipova“ Stranaca kao što su marginalizirani pojedinci ili skupine, etničke manjine, pripadnici urbanih supkultura i sl. veći dio je ipak posvećen odnosu između imigranata i društva primitka. U Europi je sve donedavno najčešći tip Stranca bio radni migrant, državljanin neke treće zemlje te njegovi potomci (Alexander, 2003), a jačanjem migracija izbjeglica, „tipični Stranac“ u europskim zemljama je izbjeglica i/ili tražitelj međunarodne zaštite. Njega se u društvu najčešće percipira kao Drugog, onoga koji u određeno društvo ne pripada. U svakom društvu većinska skupina definira što je normalno, a što nije stvarajući tako svoju percepciju Stranca kojega se putem društvenog stigmatiziranja, ekonomskog i političkog isključivanja i prostorne segregacije iz društva nastoji isključiti (Elias i Scotson, 1994). Definicija Drugog ili Stranca utemeljena je na mnoštvu atributa kao što su pravni položaj, fizička obilježja, kulturne i religijske razlike, klasna obilježja ili bilo koja druga kombinacija tih obilježja. Modernistička definicija Stranca definira kao anomaliju u društvu koju treba ispraviti, nadajući se kako će heterogenost jednom biti zamijenjena homogenošću i poretkom. Za razliku od nje, nova postmodernistička koncepcija proizašla iz stalnih društvenih promjena i rastuće raznolikosti ne postavlja više pitanje kako se riješiti Stranca i stranog, nego kako s njim živjeti svaki dan iznova (Penninx, 2007: 9).

---

## 2. Integracija migranata – definiranje pojma

---

Ubrzo nakon ulaska u zemlju primitka većina imigranata teži zauzimanju određenog društvenog položaja te želi imati pristup tržištu rada, obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti i biti stambeno zbrinuta. Ako su imigranti u društvu primitka percipirani kroz različitost (fizičku, kulturnu ili religijsku) ili se u odnosu na većinsko stanovništvo sami tako doživljavaju, htjet će u novom društvu biti što prije prihvaćeni, a u smislu priznavanja prava na različitost, što prije priznati. Stoga bi integraciju, na vrlo općenitoj razini, mogli definirati kao proces u kojemu se postaje prihvaćen dio društva (Penninx, 2004: 141). Neki autori (Esser, 2003) integraciju definiraju kao posljedicu racionalnih odgovora na društveno okruženje u kojemu se akteri nalaze. Sam termin ponekad se brka i zamjenjuje s terminima kao što su primjerice inkorporacija, uključivanje, akulturacija, prilagodba i sl. Međutim, ti termini, barem kada je o europskom kontekstu riječ, ne mogu nadomjestiti značenje termina *integracija* jer je ono uvijek povezano s idealnom vizijom društva sagledanog kroz strukturiranu cjelinu (Favel, 2010).

U Europi ne postoji jedinstvena definicija integracije prisutna u akademskom i javnopolitičkom diskursu. Također, ne postoji ni konsenzus oko jedinstvenog EU modela integracije migranata.

Integraciju imigranata teško je jednoznačno odrediti ponajprije zbog toga što je riječ o procesu društvene promjene koji je višedimenzionalan i najčešće dugotrajan. Višedimenzionalnost integracijskog procesa dolazi do izražaja kroz institucionalnu i normativnu dimenziju. Prva se odnosi na sudjelovanje imigranata u glavnim društvenim institucijama (tržište rada, obrazovni sustav, politički sustav, zdravstvena zaštita i dr.), a druga se odnosi na identifikacijsku razinu i povezana je s usvajanjem određenih kulturnih obrazaca društva primitka.

Pored toga, *integracija* je i normativna kategorija jer podrazumijeva poželjan rezultat integracijskog procesa, politički definiran i podupiran. Bez obzira radi li se o (francuskom) asimilacijskom modelu integracije migranata ili (britanskom) multikulturalističkom, u oba slučaja riječ je o jednom idealističkom pogledu na nacionalno društvo. U Europskoj uniji još uvijek nije postignut konsenzus oko provođenja zajedničkog modela integracije koji bi vrijedio za sve zemlje članice.

Za razumijevanje integracijskog procesa nužno je razumjeti organizaciju europskih zemalja, njihovo političko ustrojstvo, raspodjelu moći i vlasti, način funkcioniranja socijalne države i tržišta rada te ideje na kojima se ta organizacija temelji. Integracija stoga implicira povijesne, političke, i društvene procese povezane s procesima nastanka određene *nacije-države* i s nacionalnim samorazumijevanjem. Ti procesi utječu na percepciju imigranata kao Drugih ali i na mogućnosti njihove integracije (Geddes, 2003). Rasprave o integraciji često započinju negativnim definiranjem samoga pojma pa ju se nerijetko određuje kroz nepostojanje društvene isključenosti ili dezintegracije, a manje kroz precizno određivanje elemenata koji neko društvo čine integriranim. Čini se da među pripadnicima iste nacionalnosti ne postoji konsenzus oko zahtjeva koje treba ispuniti kako bi se postalo članom određene političke (nacionalne) zajednice. No unatoč tome i dalje se smatra kako imigrantska rasna, etnička ili kulturna različitost na neki način šteti i otežava uključivanje u društvo primitka i konačnu integraciju. S jedne strane se različitost imigranata percipira kao svojevrsna smetnja njihovu uključivanju u društvo i integraciji, a s druge strane postoje shvaćanja koji upravo tu razliku smatraju zaslužnom za stvaranje naprednijega, multikulturnog društva (Bommes i Geddes, 2000).

Y.N. Soysal (1994), iako smatra legitimnim upotrebu termina asimilacija, integracija ili adaptacija, koristi termin inkorporacija kako bi opisala proces prilagodbe imigranata na kulturu i institucije društva primitka. Uspješnost integracije/asimilacije/adaptacije imigranata u društvo primitka najčešće se mjeri stupnjem zadovoljstva životom u zemlji primitka, prihvaćanjem temeljnih društvenih vrijednosti, postignućima, mogućnostima napredovanja na poslu, školskim uspjehom djece migranata, stopom miješanih brakova i nepostojanjem diskriminacije. Većinom se istražuje vrsta i stupanj integracije s obzirom na demografska obilježja imigranata, njihov društveni položaj na tržištu rada te njihova kulturna i religijska obilježja. Soysal ističe kako je u tim istraživanjima uvijek riječ o dihotomiji „tradicionalno“ naspram „moderno“, odnosno rascjepu između kulturnih vrijednosti imigranata s jedne strane i normi te struktura europskih sistema s druge. Navedena perspektiva pretpostavlja proces u kojemu imigranti usvajaju norme i vrijednosti „suvremenog društva“ da bi mu se što bolje prilagodili. Soysal se ne slaže s takvim shvaćanjem integracije. Ona imigrantsku populaciju smatra sastavnim dijelom političke zajednice i proučava ju s makro razine. Taj proces naziva *inkorporacijom*. Bez obzira jesu li migranti „dobro uklopljeni“ u društvo primitka i njegove norme ili nisu, oni su uključeni u njegove organizacijske i institucionalne strukture.

---

### 3. Akteri integracijskog procesa

---

Dvije su relevantne strane uključene u integracijski proces: imigranti s jedne strane i društvo primitka s druge. Njihova interakcija određuje konačan ishod integracijskog procesa iako se zbog društvene moći te pristupa resursima ove strane ne nalaze u ravnopravnom položaju. Ishod integracijskog procesa ipak u većoj mjeri ovisi o institucionalnoj ustrojenosti društva primitka i njegovu odnosu prema imigrantima, nego o sami imigrantima. Integracija se, osim na pojedinačnoj razini, događa i na kolektivnoj, pa akter može biti i imigrantska skupina/e. S obzirom na to da utječu na mobilizaciju migrantskih resursa, imigrantske organizacije mogu biti ili prihvaćene unutar civilnog društva i postati partner u donošenju integracijskih politika ili iz njega biti isključene i društveno izolirane. Pošto su usmjerene i sastavljene isključivo od imigranata, iznimno su važne za njihovu integraciju u društvo primitka (Penninx, 2004).

Studije o zajedničkim akcijama ili organizaciji migranata u Europi desetljećima su se bavile pitanjem formiranja etničkih zajednica i identitetom, a malo ih je koje su se bavile pojavom različitih oblika imigrantskih organizacija, smatra Soysal (1994). Postojeće studije prvenstveno uzimaju u obzir kulturno, religijsko i nacionalno porijeklo migranata propuštajući ispitati utjecaj institucija u društvima primitka na oblikovanje migrantskih organizacija i njihovu inkorporaciju u društvo. Prostorna koncentracija migranata i društvene mreže ukorijenjene na zajedničkom porijeklu smatrane su ključnim čimbenicima za organiziranje na etničkoj osnovi. Njima se može objasniti zašto se u pojedinim slučajevima migrantske skupine organiziraju ili zašto su neke bolje organizirane od drugih, ali nije jasno zašto se u nekim zemljama primitka pojavljuju drugačiji obrasci migrantskog organiziranja nego u drugima iako su društvene mreže i tradicija migrantskog organiziranja u uspoređivanim zemljama slični. Soysal zaključuje kako su organizacijska načela i način inkorporacije imigranata tj. politike, u zemljama primitaka ključni za nastanak obrazaca organiziranja migranata. Zemlje primitka oblikuju način kako će se migranti organizirati pružajući im ili uskraćujući određene resurse. Donošenjem i provođenjem određenih politika zemlje primitka mogu (ili ne moraju) poticati organiziranje na temelju etničke pripadnosti i u skladu s tim razvijati određene modele inkorporacije imigranata u društvo. Soysal zaključuje da različite politike i modeli inkorporacije utječu

na način kolektivnog organiziranja imigrantske populacije pri čemu izdvaja tri modela: *korporativni*, *liberalni* i *državni*. *Korporativni* režim pretpostavlja da je interakcija najučinkovitija ako se provodi na kolektivnoj osnovi podupirući migrantsko organiziranje po etničkom ključu. U skladu s tim, instrumenti državne politike potiču kolektivno organiziranje migranata dodjeljujući im sredstva za organiziranje i potičući njihovo djelovanje. U *liberalnom* režimu uključivanje (inkorporacija) imigranata u društvo primitka strukturirano je u odnosu na pojedinca, a državne politike ne podupiru migrantske organizacije organizirane po etničkom ključu. Migrantske organizacije i udruženja uglavnom su fokusirane na pružanje socijalnih ili savjetodavnih usluga, a manje su interesna ili zastupnička. U *državnom* režimu inkorporacije migranata, kao i u liberalnom, nedostaje institucionalna podrška za kolektivno organiziranje migranata na etničkoj osnovi. Iako država dodjeljuje određenu financijsku pomoć migrantskim organizacijama, onemogućeno im je službeno predstavljanje i ujedinjenje na organizacijskoj razini. Migrantske organizacije imaju sve više zastupničku funkciju ili postaju grupe za akciju te u koaliciji s drugim skupinama se zalažu oko rješavanje određenih problema. Soysal nadalje ističe kako migrantske organizacije u Europi cijelo vrijeme razvijaju i usvajaju nove oblike i strategije djelovanja. Nužno je, smatra Soysal, da redefiniraju kriterije pripadanja i usklade ga s pluralnim konceptima identiteta i članstva na europskoj i svjetskoj razini. Krajem 1980-ih politike identiteta sve više prožimaju sadržaj migrantskog organiziranja i nadilaze puku revitalizaciju „etničkih identiteta“ ili „tradicija“. One postaju sredstvo za političko participiranje i pregovaranje o pripadanju. Unoseći nove oblike pripadanja u zemljama primitka, a napuštajući dosad prevladavajući nacionalni, zalažu se za davanje glasačkog prava stranim rezidentima, uvođenje dvojnog državljanstva i prepoznavanje različitih migrantskih kultura (Soysal, 1994: 84-111).

---

## 4. Dimenzije integracije

---

Zakonodavni okvir uključivanja imigranata u društvo primitka često je fragmentaran i događa se unutar različitih društvenih područja s nejednakom dinamikom. Suvremena društva uglavnom su fragmentirana i decentralizirana, pa je i proces uključivanja ili integracije imigranata u određeno područje društvenog sistema fragmentaran i rezultat međudjelovanja institucionalnih struktura i strateškog donošenja odluka samih migranata (Freeman, 2004).

Uzimajući u obzir kompleksnost i višedimenzionalnost integracijskog procesa, integraciju se može analizirati kroz nekoliko dimenzija. Najčešće su to 1. socioekonomska 2. kulturna i 3. pravna/politička (Penninx, 2004). Neki autori (Entzinger i Biezeveld, 2003) smatraju da je uz navedene tri dimenzije važno uzeti u obzir i četvrtu dimenziju tj. stavove društva primitka prema migrantima, dok neki drugi (Bosswick i Heckmann, 2006) uz navedene tri dimenzije integracije dodaju i interakcijsku te identifikacijsku dimenziju.

Bosswick i Heckmann (2006) *socioekonomsku i pravno-političku* dimenziju svrstavaju u strukturnu integraciju kojom označavaju pristup imigranata položajima unutar ključnih društvenih institucija društva primitka: tržištu rada, obrazovanju, strukovnom osposobljavanju, stanovanju, socijalnoj državi, zdravstvenoj zaštiti i državljanstvu. Kako bi stekli određeni društveni položaj i sudjelovali u društvenim sustavima kao što su tržište rada, obrazovni sustav i dr., imigranti nužno trebaju ovladati određenim kulturnim, socijalnim i kognitivnim kompetencijama. Procesom naturalizacije i stjecanjem prava na državljanstvo imigranti postaju punopravni članovi političke zajednice i ostvaruju pravo na političku participaciju.

Kada je riječ o *kulturnoj dimenziji* integracije koja se često naziva i akulturacijom, važno je naglasiti da imigranti u tom procesu usvajaju ključne elemente kulture društva koje ih okružuje ne odbacujući pritom svoj „stari“ kulturni identitet. Mnogi migranti i dalje održavaju određene veze sa zemljom porijekla kao i sa svojim sunarodnjacima. Iako akulturacija nije jednostrani proces jer u njemu sudjeluje i društvo primitka i imigranti, rijetko se događa da je proces uzajamne akulturacije simetričan. Od imigranata se uvijek očekuje da se u većoj mjeri i što prije adaptiraju na novo okruženje nego što se od društva primitka očekuje da se prilagodi imigrantima. Od

imigranta se nužno ne očekuje da odbace svoju kulturu nego da ovlada-ju bikulturalnim kompetencijama. Imigranti s nižom razinom obrazovanja i nepoznavanjem jezika zemlje primitka teško će ostvariti uzlaznu društvenu mobilnost i zadovoljavajući društveni položaj ne svladaju li jezik i kulturu zemlje u koju su uselili. Tek djelomično ovladavanje jezikom i kulturom ne jamči integraciju, a u praksi se očituje gubitkom mnoštva prilika (Entzinger i Biezeveld, 2003: 9-10).

*Interakcijska* dimenzija integracije odnosi se na prihvaćanje i uključivanje imigranata u primarne odnose i društvene mreže društva primitka. Indikatori kojima se „mjeri“ ova dimenzija uključuje sudjelovanje u društvenim mrežama, sklapanje prijateljstava, partnerstava i brakova te sudjelovanje u volonterskim organizacijama. Potrebno je zadovoljiti određene preduvjete za ovu vrstu integracije, a jedan od najvažnijih su komunikativne kompetencije.

Za razliku od navedenih dimenzija, *identifikacijska* dimenzija integracije odvija se na subjektivnoj razini i najčešće se povezuje s razvijanjem osjećaja pripadanja novoj sredini kako na lokalnoj, tako i na regionalnoj ili nacionalnoj razini. Taj se osjećaj razvija postupno, a najčešće kao rezultat prihvaćanja i sudjelovanja imigranta/ata u ključnim institucijama, odnosima i položajima društva primitka.

Navedene dimenzije mogu poslužiti za kreiranje tipologije integracijskih politika, a korisne su i za njihovu evaluaciju tj. procjenu kako na državnoj tako i na lokalnoj razini. Različiti modeli integracijskih politika proizlaze iz nejednake razvijenosti pojedinih dimenzija i važnosti koja im se pridaje. Područja integracijske politike čak ni u zemljama Europske unije koje primaju najveći broj migranata nisu ravnomjerno razvijena. Dok „stare“ imigracijske zemlje ističu važnost društvenoekonomske i kulturne dimenzije integracije, zemlje koje se tek onedavno susreću s povećanim useljavanjem, naglasak stavljaju na pravno-političku dimenziju integracijskog procesa odnosno zakonsko reguliranje položaja migranata. Određena država (grad, općina ili regija) obično ističe važnost provođenja onih integracijskih mjera koje će u skladu sa stupnjem razvoja javnih politika moći lakše provesti. Primjerice, zemlje s razvijenim javnim sustavom obrazovanja, ili stanovima u društvenom vlasništvu naglašavat će ulogu obrazovanja ili rješavanja stambenog pitanja kao najvažniju u procesu integracije, za razliku od zemalja koje nemaju razvijen sustav javnih škola ili ne raspolažu stanovima u društvenom vlasništvu.



---

## 5. Migracijske i integracijske politike

---

Uvriježeno je mišljenje da potrebe za radnom snagom koje se ne mogu nadomjestiti domaćim radnicima predstavljaju najvažniji poticaj za useljavanje. No u tome ne treba zanemariti važnost države koja upravlja migracijskim tokovima i u konačnici određuje tko i u kojem opsegu može u nju useliti. Stroge ili liberalne, državne politike koje se tiču ulaska i boravka stranaca i izdavanja radnih dozvola značajno utječu na poticanje ili obeshrabrivanje imigranata da u neku zemlju imigriraju. Razvoj migracijskih politika uglavnom prati veličinu migracijskih tokova, ponekad na sistematičan i programski način, a ponekad donošenjem *ad hoc* mjera. *Ad hoc* mjere obično se donose kada je riječ o naglim i iznenadnim migracijskim kretanjima na koje određena zemlja nije pripremljena (Marmora, 1999). Glavna razlika između programskih i *ad hoc* politika nalazi se u vrsti institucionalnog odgovora na određeni migracijski fenomen. Dok programske politike imaju rješenje za različite ekonomske, političke i socijalne probleme nastale uslijed značajnijih migracijskih kretanja, *ad hoc* politike djeluju kao odgovor na migracijske pritiske u određenom trenutku.

Migracijske politike obuhvaćaju čitav spektar imigracijskih i integracijskih politika (Geddes, 2003). U tim politikama migranti se kategoriziraju te na temelju propisa i raznih odredbi država određuje koju kategoriju imigranata želi na svom teritoriju, a koju ne želi te kakvu vrstu restrikcija želi primijeniti na pojedinu kategoriju. Zbog sve veće potrebe za obrazovanom radnom snagom i zbog starenja stanovništva većina zapadnoeuropskih zemalja otvorile su krajem 1990-ih svoja vrata radnim migrantima. U isto vrijeme, ta vrata su bila zatvorena za tražitelje međunarodne zaštite i neregularne migrante o čemu svjedoči i uvođenje restriktivnih politika prema tim kategorijama migranata. Kada je riječ o kontroli vanjskih granica Europske unije, ona se premješta na nove zemlje članice koje postaju svojevrsna „tampon zona“. Suradnja zemalja članica Europske unije u području migracija sve je nužnija, posebno u novije vrijeme kada su pojedine (rubne) zemlje posebno izložene suočavanju s neregularnim migracijama i podnošenju tereta koji takve migracije uzrokuju.

Imigranti kao pojedinci, ali i kao skupine nisu uvijek prihvaćani u društvu primitka raširenih ruku. (Ne)prihvaćanje imigranata može se reflektirati na društvenoj razini u vidu predrasuda ili strukturne (institucionalne)

diskriminacije s jedne strane te otvorenosti društva i institucija prema imigrantima s druge. Kako bi imigranti postali punopravni članovi društva i mogli doprinijeti blagostanju zemlje u koju su uselili potrebno je prevladati prepreke koje stoje na putu njihove integracije i stvoriti zakonski okvir koji će im tu integraciju omogućiti. Bez obzira na očite razlike, gotovo sve zemlje članice EU deklarativno se zalažu za promicanje integracijskih politika kojima se imigrantima želi osigurati pravo na boravak, pristup tržištu rada, stambeno zbrinjavanje, obrazovanje i političko sudjelovanje. No da je to još uvijek neostvareni cilj ukazuje velik broj migranata s nereguliranim položajem, segmentirano tržište rada u zemljama primitka, loši stambeni uvjeti migranata, niži stupanj obrazovanja imigranata u odnosu na domicilno stanovništvo i njihova slaba politička participacija.

Unatoč nastojanjima da ih se standardizira i ujednači, integracijske politike država članica EU i dalje se razlikuju i ovise o političkim i ideološkim sklonostima kao i političkim instrumentima koji njihovim vladama stoje na raspolaganju. Razlike u politikama ovise o nekoliko čimbenika, a najčešće se spominju povijesna iskustva neke zemlje koja se tiču useljavanja stranog stanovništva i brojnost te sastav imigrantske populacije. Poticanje i razvijanje europske imigracijske (useljeničku) politike potrebno je uskladiti s istovremenim donošenjem integracijskog okvira odnosno integracijskih politika kao i usvajanje holističkog pristupa fenomenu migracija.

Integracijske politike, prema nekim autorima (Geddes, 2003) predstavljaju odgovore na različitosti nastale uslijed povećanja imigrantske populacije. Kada je o europskim zemljama riječ, ti odgovori ovise o organizaciji samih država, njihovom političkom ustrojstvu, raspodjeli moći i vlasti, načinu funkcioniranja socijalne države i tržišta rada te o idejama koje se nalaze u pozadini funkcioniranja samoga društva. Jedna od najvažnijih ideja, smatra Geddes (2003) je ideja nacije i pripadanja naciji kao zamišljenoj zajednici. Integracijske politike predstavljaju konceptualni i organizacijski okvir koji određenoj zajednici omogućuje uključivanje ili isključivanje imigrantskih skupina. Donošenje integracijskih politika u europskim je zemljama stoga snažno povezano sa shvaćanjem nacije-države koja ima moć zakonski regulirati ulazak na svoj teritorij kao i odrediti pripadnost zajednici (pravo na državljanstvo).

Većina autora (Castles, 1995; Hollifield, 1997, Penninx, 2004) klasifikaciji integracijskih politika pristupa na sličan način, dijeleći ih na:

*politike potpune isključenosti, politike diferencijalne isključenosti, asimilacijske i pluralističke politike.*

Politika *potpune isključenosti*, barem kada je o demokratskim zemljama riječ, u praksi ne postoji i prisutnija je konceptualno u teoriji nego u praksi. Njome se uglavnom sprečava ulazak migranata u neku zemlju što je u današnje vrijeme, u doba globalizacije migracija teško postići. U ovom konceptu imigrant je definiran kao stranac tj onaj koji ne pripada zajednici. Neki oblici i instrumenti integracijske politike zasnovani na ovom konceptu uglavnom su *ad-hoc* odgovori na neki konkretan problem pa se ustvari radi o izostanku politike, a ne njezinu postojanju (Penninx, 2007: 19).

Politika *diferencijalne isključenosti* označava uključivanje imigranata u pojedine dijelove društva, kao što je tržište rada i ujedno onemogućava pristup drugima, primjerice stjecanju državljanstva, političkoj participaciji i nekim socijalnim pogodnostima. Isključivanje iz društva može se ostvariti formalno, putem zakona kao što su primjerice nemogućnost stjecanja prava na državljanstvo ili stroga, zakonski regulirana hijerarhizacija prava državljana i nedržavljana (stranaca) ili neformalno, rasizmom i diskriminacijom imigranata. U takvim slučajevima imigranti samo djelomično participiraju u društvu, uglavnom kao radna snaga i potrošači dok su isključeni iz sudjelovanja u ostalim segmentima (kulturnom, političkom i društvenom). Takva politika polazi od shvaćanja kako je dolazak imigranata u zemlju useljenja privremen te da će nakon ispunjavanja zadatka zbog kojega su imigranti uselili, a to je najčešće potreba tržišta rada za radnom snagom, imigranti tu zemlju napustiti. Njihovo trajno nastanjanje u okviru te politike shvaća se kao prijetnja društvu primitka u gospodarskom (smanjivanje cijene rada) socijalnom (zahtjevi za socijalnom pomoći i drugim vrstama socijalnih pogodnosti), kulturnom (izazov nacionalnoj kulturi i identitetu) i političkom (strah od ugrožavanja javnog reda i mira) pogledu. Politika u kojoj se na imigrante gleda kao na „privremeni fenomen“ provodi se restriktivnim mjerama kao što su sprečavanje spajanja imigrantskih obitelji i restriktivno izdavanje boravišnih dozvola. Ovaj model, poznatiji kao politika *gostujućih radnika* najtipičniji je za zapadnoeuropske zemlje kao što su Njemačka, Švicarska, Austrija i Belgija, a u kojima se provodio u drugoj polovini 20 st.

Politika *asimilacije* najčešće se odnosi na inkorporaciju imigranata u društvo primitka putem jednostranog procesa prilagodbe. Od imigranata se očekuje da odbace svoja jezična, kulturna i društvena obilježja kako bi se

što manje razlikovali od većinskog stanovništva. Država treba osigurati što bolje uvjete za prijenos većinske kulture i vrijednosti na imigrante, inzistirajući pri tome na uporabi jezika zemlje primitka i pohađanju imigrantske djece redovitog školskog programa na službenom jeziku zemlje primitka. Asimilacijski model prevladavao je u SAD-u početkom 20. st., a nakon Drugoga svjetskog rada i u imigracijskim zemljama kao što su Velika Britanija, Kanada i Australija. S obzirom na to da asimilacijske politike u navedenim zemljama nisu urodile željenim plodom jer se imigranti nisu u potpunosti stopili s većinskom kulturom, one bivaju modificirane ili zamijenjene drugim tzv. integracijskim modelima. Premda je i njihov krajnji cilj bila asimilacija, ona se nastojala provesti manje agresivnim sredstvima uvažavajući sporost i postepenost procesa u kojemu se imigranti adaptiraju na novu sredinu. Osim što se nisu stopili s dominantnom kulturom, imigranti su počeli osnivati razna kulturna, društvena i politička udruženja te su nastojali očuvati svoj materinski jezik. Pored toga, primjećuje se da pojedina zanimanja postaju „rezervirana“ za određene kategorije imigranata što vrijedi i za neke gradske četvrti naseljene imigrantskom populacijom. Asimilacijski model je u određenoj mjeri primjenjivan u gotovo svim razvijenim imigracijskim zemljama najčešće u kombinaciji s drugim modelima pri čemu je svaki model regulirao određeno područje. Najbolji primjer provođenja asimilacijskog modela u integraciji migranata je Francuska, dok je primjerice Velika Britanija primjer kombinacije asimilacijskog i pluralističkog modela što je (bio) čest slučaj u većini europskih imigracijskih zemalja.

U *pluralističkom* modelu, imigrantske skupine izjednačavaju se s etničkim zajednicama koje se od većinskog stanovništva razlikuju jezikom, kulturom, normama ponašanja i generacijski njegovanom povezanošću. Iako se od imigranata očekuje prihvaćanje temeljnih vrijednosti društva primitka, u ovom modelu izjednačavaju se prava imigranata s pravima domaćeg stanovništva u svim područjima društvenog života ne uskraćujući imigrantima pravo na različitost. Dvije se glavne inačice ovog modela. Prva je *laissez-faire* pristup u kojemu država tolerira različitost imigranata ali ga službeno ne podupire. Tipičan primjer toga pristupa nalazimo u SAD-u. Druga inačica odnosi se na *multikulturalističke* politike i jasno izraženoj želji većinske skupine o prihvaćanju kulturne različitosti i s njom usklađenog društvenog ponašanja i institucionalnog ustrojstva. Takve politike provode se u Kanadi, Australiji i Švedskoj, premda ih provode i neke druge zemlje unutar različitih područja.

Za razliku od procesa integracije, u svojoj već spomenutoj studiji, Soysal (1994) smatra kako je proces *inkorporacije* sveobuhvatniji jer se događa neovisno o integraciji odnosno o onome kako se integracija shvaća. Pod *inkorporacijom* Soysal misli prvenstveno na institucije društva primitka, a manje na kulturno naslijeđe ili obilježja migranata. Stoga predlaže da u istraživanjima *inkorporacije migranata* treba polaziti od institucionalizacije inkorporacije i načinima pripadanja društvima primitka. Poput Geddesa (2003) i Soysal ističe kako na inkorporaciju imigranata u europskim društvima primitka uvelike utječe način kako ju se shvaća kao i prevladavajući modeli pripadanja naciji-državi. Tri načina koje Soysal smatra ključnima, ne samo za kolektivno organiziranje imigranata, nego i za nastanak institucija zaduženih za inkorporacijsku migranta su *korporativni, liberalni i državni*.

U *korporativnom* obrascu u središtu je kolektivitet, odnosno skupina. Migrantske skupine ovdje se definira kao etničke manjine i njihov odnos prema državi jasno je određen. Cilj politika utemeljenih na tom principu je izjednačiti sve etničke skupine istovremeno naglašavajući njihove posebnosti i kolektivne identitete. Taj obrazac prisutan je u Švedskoj i Nizozemskoj. U *liberalnom* obrascu naglasak je na individualnoj, a ne grupnoj inkorporaciji imigranata, iako su etničke i rasne kategorije zadržane u političkom diskursu. Inkorporacija imigranata na individualnoj razini najzamjetnija je u okviru obrazovnog sustava i tržišta rada. Tom obrascu najviše su se približile Švicarska i Velika Britanija. U *državnom* obrascu, kao i u liberalnom, migranti se ne percipiraju kroz prizmu kolektiviteta. U skladu s državnom politikom prema njima se postupa na jednak način kao i prema ostalim rezidentima i formalno im je osiguran pristup institucijama društva primitka. Ovdje je također naglašena uloga tržišta rada i obrazovnog sustava, no država može intervenirati kako bi ojačala položaj migrantskih struktura. Na takav inkorporacijski obrazac nailazimo u Francuskoj.

Politike utemeljene na korporativnim obrascima programski su usmjerene na etničke skupine jer se imigrante percipira kroz pripadnost takvim skupinama. Inkorporacija se provodi vertikalno s državne razine prema nižim administrativnim jedinicama. U tome posebno mjesto imaju posrednička tijela zadužena za uključivanje imigranata u različite programe. S obzirom na to da liberalne i državne politike, migrante percipiraju na individualnoj razini, njih se kao pripadnike etničkih skupina posebno ne privilegira niti podupire. Državne institucije ustrojene su prema općim načelima, tj. tako da prema svim građanima postupaju jednako. Inkorporacija se odvija uglavnom na društvenoj razini uz pomoć privatnih i dobrovoljnih udruženja. Formalne

posredničke institucije zadužene za povezivanje imigranata s državom ovdje ne postoje. U *državnom* obrascu s obzirom da nema posredničkih organizacija, glavni agent inkorporacije je država. Soysal nadalje navodi da unatoč razlikama, inkorporacijski režimi postaju sve više standardizirani i institucionalizirani. Tijekom 1960-ih međunarodni migranti nisu bili prepoznati kao kategorija stanovništva unutar država, sve dok ih se u okviru određenih programa nije kategoriziralo kao privremenu radnu snagu (gostujuće radnike). Države primitka prinuđene su migrantima pružiti nužan set usluga (pružiti informacije o zemlji useljenja, osigurati učenje jezika i stambeno ih zbrinuti i sl.), a nakon određenog vremena skup usluga (socijalnih, ekonomskih i kulturnih) se proširuje. Tijekom 1990-ih u svim većim europskim imigracijskim zemljama ustanovljen je neki oblik središnje državne agencije zadužene za inkorporaciju imigranata u društvo primitka. Migrante se sve više uključuju u savjetodavne službe u okviru političkih struktura, a inkorporacija (integracija) postaje glavna tema europskih imigracijskih politika. Politike integracije još od 1990-ih godina prošloga stoljeća pokušava se smjestiti sve više izvan okvira nacije-države te ih se stoga prebacuje na lokalnu razinu.

---

## **6. Razvoj integracijskih standarda u Europskoj uniji**

---

Početkom 1990-ih migracije državljana trećih zemalja sve su izraženije, posebno njihovo useljavanje u zemlje Europske unije. Povećano useljavanje te i drugih kategorija migranata, države primateljice nastoje regulirati na nacionalnim razinama, a Europska unija na nadnacionalnoj, donošenjem zajedničke integracijske politike. Njome se barem deklarativno nastoji osigurati pravedno postupanje prema imigrantima iz trećih zemalja dodjeljujući im prava slična onima koja imaju državljani EU.

Zajedničku imigracijsku politiku zemlje Europske unije nastojale su postići Ugovorom iz Amsterdama (1997.) koji je stupio na snagu u svibnju 1999. U njemu se Europska unija definira kao „prostor slobode, sigurnosti i pravde“, a pitanja slobode kretanja, imigracije i azila stavljena su pod nadležnost Europske nije. Pitanja vezana uz integraciju migranata u Ugovoru se eksplicitno ne spominju nego se od Vijeća traži usvajanje mjera imigracijske politike koje se odnose na uvjete ulaska i boravka imigranata te

na standardne procedure koje države članice moraju poštovati s obzirom na vizni režim, boravišne dozvole i spajanje obitelji.

Nakon Amsterdama, Predsjedništvo Europskog vijeća sastalo se u Tampereu (1999.) s ciljem razvijanja zajedničke imigracijske i azilne EU politike. Na sastanku je usuglašeno da su sloboda i sigurnost prava koja treba proširiti i na državljane trećih zemalja čiji je boravak u Europskoj uniji zakonski reguliran. U Tampereu je Predsjedništvo Europskog vijeća uputilo poziv Europskoj komisiji i državama članicama za razvijanjem zajedničkih azilnih i useljeničkih politika. Cilj zajedničke azilne, vizne i migracijske politike je usklađivanje mehanizama putem kojih imigranti i tražitelji međunarodne zaštite mogu zatražiti i dobiti azil u zemljama članicama Europske unije. Da bi se taj cilj ostvario potrebno je ostvariti partnerstvo sa zemljama porijekla migranata i tražitelja međunarodne zaštite, donijeti zajednički europski sustav azila, pravedno postupati prema državljanima trećih zemalja i upravljati migracijskim tokovima uključujući oštre sankcije protiv krijumčara migranata.

Sredinom 2003. Europska komisija ponovno na dnevni red stavlja pitanje integracije migranata i donosi dokument *Priopćenje o imigraciji, integraciji i zapošljavanju*. Sadržaj tog dokumenta odgovor je na zaključke donesene na sastanku u Tampereu, a tiče se postojećih praksi i dosadašnjih iskustva s integracijskim politikama na nacionalnoj i EU razini, propituje se uloga imigranata u odnosu na ciljeve zacrtane Ugovorom iz Lisabona u kontekstu starenja stanovništva u EU te se daju temelji za javne politike i navode prioritete za poticanje integracije migranata. U dokumentu je naglašeno da se tek uspješnom integracijom migranata može očekivati i njihova veća ekonomska i socijalna dobrobit za društvo te da se Europska unija mora suočiti sa svim izazovima integracije. Važan korak prema zajedničkoj integracijskoj politici zemalja Europske unije postignut je 2004. donošenjem *Zajedničkih temeljnih načela* koji predstavljaju temelj budućih inicijativa u području migracija, a ima ih jedanaest. Formulirana su na sljedeći način:

1. Integracija je dinamičan dvosmjernan proces uzajamne prilagodbe imigranata i rezidenata država članica EU
2. Integracija podrazumijeva poštovanje temeljnih vrijednosti Europske unije
3. Zapošljavanje je ključan dio integracijskog procesa i ima središnje mjesto u doprinosu imigranata društvima primitka čineći taj doprinos vidljivim
4. Temeljna znanja o jeziku, povijesti i institucijama društva primitka neophodna su za integraciju jer imigrantima omogućuju uspješnu integraciju
5. Ulaganje u obrazovanje imigranata i njihovih potomaka ključno je za njihovo što uspješnije i aktivnije sudjelovanje u društvu
6. Imigrantima treba osigurati jednak i nediskriminirajući pristup institucijama, javnim i privatnim dobrima i uslugama kao i državljanima, s ciljem učinkovitije integracije
7. Učestala interakcija imigranata i državljana u zemljama primitka temeljni je mehanizam integracije. Nju treba poticati zajedničkim forumima, interkulturalnim dijalogom, obrazovnim sadržajima o imigrantima i imigrantskim kulturama te poboljšanjem životnih uvjeta u gradskim sredinama
8. Prakticiranje različitih kultura i religija iz *Povelje Europske unije o temeljnim pravima* mora biti zajamčeno, osim ako je to u sukobu s drugim europskim nepovredivim pravima ili nacionalnim zakonima
9. Sudjelovanje imigranata u demokratskom procesu i u formuliranu integracijskih politika i mjera, posebice na lokalnoj razini, podupire njihovu integraciju
10. U kreiranju javnih politika i njihovoj provedbi važno je razmotriti i integracijske politike i mjere u svim relevantnim područjima javnih politika, razina vlasti i javnih usluga
11. Razvijanje jasnih ciljeva, pokazatelja i mehanizama vrednovanja neophodno je za unapređenje politika, vrednovanje napretka u području integracije i učinkovitiju razmjenu informacija (Council of the European Union, 2004: 17-18).



Pored pozitivnih, dokument o *Zajedničkim temeljnim načelima* (2004) kao temeljni dokument shvaćanja integracije migranata, prema nekim autorima (Martiniello, 2006) ima i problematičnih aspekata o kojima valja promisliti i uzeti ih u obzir prilikom kreiranja i usvajanja novih dokumenata. Jedna od njih tiče se same definicije integracije oko koje ne postoji suglasnost. Naime, države članice Europske unije nisu postigle konsenzus što bi u normativnom smislu integracija trebala biti. S obzirom na to da je riječ o dokumentu koji predstavlja svojevrsni temelj za budući razvoj integracijskih politika onda bi definicija integracije trebala biti formulirana jasno i jednoznačno. Nadalje, problematično je i to što se integraciju shvaća linearno i jednosmjerno s konačno ostvarenim ciljem, a na empirijskoj razini je utvrđeno da se integracija ne odvija uvijek linearno te da često postoje zastoji u integracijskom procesu. Primjer za to je treća generacija imigranata koja ne mora nužno biti bolje integrirana od druge ili prve generacije. Usto, integraciju se ne bi trebalo shvaćati kao proces s jasnim završetkom.

Tekst dokumenta nejasan je i kada je u pitanju kategorizacija migranata. Neke kategorije migranata, kao što su primjerice migranti u nezakonitom položaju u dokumentu se ne spominju pa zaključujemo da se integracijske politike na njih ne odnose. S druge pak strane, ciljane skupina su druga i treća generacija migranata odnosno osobe koje imaju migrantsko porijeklo. Njih je naime vrlo problematično tretirati kao migrante s obzirom da oni uglavnom nisu niotkuda migrirali i rođeni su u europskim zemljama. Sve to bi trebalo u dokumentu biti jasno naznačeno s obzirom da se integracijske politike kao i prava i obveze razlikuju ovisno o pravnom statusu i državljanstvu migranata. Sve kategorije stopiti u jednu ne čini se dobrim rješenjem. U dokumentu se, između ostaloga, na imigrante gleda kao na problem koji treba ispraviti usvajanjem mjera „odozgor“. Zbog takvog shvaćanja je i razumijevanje integracije kao dvosmjernog procesa upitno. Martiniello nadalje ističe da nisu samo imigranti skupina koja u društvu ima problem s integracijom te da na imigrante nipošto ne treba gledati kao na skupinu koja je homogena. Umjesto priče o integraciji imigranata trebalo bi raspravljati o izgradnji bolje integriranog i kohezivnog društva koje je sastavljeno od mnoštva različitih komponenti, a imigranti su samo jedna od njih. U dokumentu bi umjesto termina vrijednosti trebalo govoriti o pravima i obavezama jer je najvažnije da se u društvu poštuju zakoni i nečija prava, a ne nečije neodređene vrijednosti, smatra Martiniello. Kada je o pravnog statusu dokumenta riječ, tada je očito da se radi o svojevrsnoj deklaraciji sa zajedničkim minimalnim standardima koje bi članice EU trebale imati na umu kad donose svoje integracijske politike. Međutim, nigdje se ne

spominju ni financijski niti operacionalni aspekti provođenja tih standarda pa implementacija toga dokumenta ustvari počiva na dobrovoljnoj bazi i ima ograničen utjecaj na politike država članica. Uostalom države članice same odlučuju hoće li im ova načela pomoći u formuliranju i evaluaciji dotičnih politika.

Donošenje *Zajedničke agende za integraciju državljana trećih zemalja u Europskoj uniji 2005.* uslijedilo je nakon donošenja *Zajedničkih temeljnih načela* s ciljem stvaranja okvira za konkretne mjere i provedbu temeljnih Načela u praksi kako na EU tako i na nacionalnim razinama. Države članice potiče se da ojačaju napore kako bi razvili sveobuhvatne nacionalne integracijske strategije, a predlaže se i daljnje usklađivanje integracijskih politika na nacionalnim i EU razini. Međutim, državama članicama ostavlja se prostor da definiraju prioritete, odaberu akcije koje žele provesti kao i načine provedbe, poštujući vlastiti nacionalni kontekst i tradiciju.

Europska komisija u srpnju 2011. donosi *Europski migracijski program za integraciju državljana trećih zemalja*<sup>1</sup> u kojemu poziva na jačanje i koherentni pristup integraciji kroz različita područja javnih politika i vladinih razina. Tih godina velik broj država članica razvija svoje vlastite integracijske politike ovisno o svojim nacionalnim kontekstima i Europska unija igra važnu ulogu tom razvoju.

*Europski migracijski program (2015)*<sup>2</sup> naglašava potrebu za učinkovitim integracijskim politikama državljana trećih zemalja. U svjetlu trenutnih migracijskih izazova i kao što je naznačeno u Priopćenju od 6. 4. 2016. došao je trenutak da se revidira i ojača zajednički pristup kroz područja javnih politika i uključe svi relevantni akteri uključujući EU, države članice, regionalne i lokalne vlasti kao i socijalne partnere i organizacije civilnog društva. To je također podržao i Europski parlament u svojoj Rezoluciji od travnja 2016. koja poziva između ostaloga, na punu participaciju i ranu integraciju državljana trećih zemalja uključujući i *Akcijski plan za integraciju državljana trećih zemalja 2016.* U *Akcijskom planu* iznosi se zajednički politički okvir koji treba pomoći državama članicama u daljnjem razvoju i jačanju njihovih nacionalnih integracijskih politika usmjerenih

---

<sup>1</sup> COM (2011) 455 final of 20. 7. 2011 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0455&from=EN>

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication\\_action\\_plan\\_integration\\_third-country\\_nationals\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_action_plan_integration_third-country_nationals_en.pdf)

na migrante iz trećih zemalja i opisati politike, operativnu i financijsku podršku Europske komisije. U mnoštvu mjera *Akcijski plan* predviđa i provođenje mjera prije odlaska migranata u zemljama porijekla te mjere prije njihova dolaska u zemljama prihvata. Pružanje podrške državljanima trećih zemalja u najranijoj fazi migracijskog procesa pokazalo se ključnim za uspješnu integraciju. Iako te mjere koriste svima koji na zakonit način dolaze u EU, one su posebno važne za pripremu *preseljenja* izbjeglica. Da bi se izbjeglicama olakšala integracija, potrebno ih je što bolje informirati o zemlji preseljenja, upoznati ih s njihovim pravima i obvezama te im pomoći izgraditi realistična očekivanja o njihovu budućem životu u novoj sredini.



Zimski prihvatni kamp u Slavskom Brodu 2015. godine  
Foto: Hrvatski Crveni križ

---

## 7. Integracijske politike na lokalnoj razini

---

Sve je više velikih europskih gradova koji se zadnjih desetljeća suočavaju s porastom migrantskih zajednica čije je kulturno, religijsko i etničko porijeklo različito od onoga domaćeg stanovništva. Dvije trećine migranata naseljenih u gradskim područjima žive u glavnim gradovima zemalja u koje su uselili. Oni privlače velik broj migranata, kako zbog postojeće mreže migrantskih zajednica, tako i zbog veće dostupnosti poslovima i javnim uslugama. Dok veliki gradovi većinom privlače radne migrante, tražitelji međunarodne zaštite najčešće su unutar neke zemlje raspršeni i svoje utočište pronalaze u manjim i srednje velikim gradovima uključujući i ruralne sredine koje vane za demografskim i gospodarskim oporavkom. Pokazalo se da obilježja mjesta prihvata migranata utječu na njihovu integraciju. Struktura regionalnih ekonomija, posebno vrsta djelatnosti po sektorima značajno je povezana s uključenosti migranata na tržište rada. Također, u usporedbi s domaćim stanovništvom, migranti u urbanim sredinama žive u lošijim stambenim uvjetima što utječe na razinu kvalitete njihova života. Percepcija migranata na lokalnoj razini varira, ali u područjima gdje žive velike migrantske zajednice i gdje je nezaposlenost domaćeg stanovništva mala, migrante se percipira kroz njihov doprinos lokalnom gospodarstvu (OECD, 2018).

---

### 7.1 Integracija preseljenih izbjeglica

---

Temeljem sudjelovanja u europskom Programu preseljenja državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koje ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite, Hrvatska je do sada donijela tri odluke o preseljenju izbjeglica (2015., 2017. i 2019. ) u kojima se obvezala prihvatiti 400 osoba iz toga Programa. Radi se o sirijskim izbjeglicama koje su zbog ratnih sukoba izbjegle u Tursku gdje su boravile u izbjegličkim kampovima. Do kraja kolovoza 2019. u Hrvatsku je kroz europski program preseljenja iz Turske preseljeno 250 izbjeglica raspoređenih u sedam skupina. Iako su izbjeglice bile uključene u aktivnosti inicijalne integracije u hrvatsko društvo kako prije preseljenja u Turskoj tako i u prihvatilištu za tražitelje međunarodne zaštite, proces prilagodbe i integracije u hrvatsko društvo nastavit će se u lokalnoj zajednici. U učenju hrvatskog jezika, upoznavanju s hrvatskom kulturom, običajima, pravima i obvezama izbjeglicama pomažu brojni dionici, no JRS (Jesuit Refugee Service) Hrvatska zadužen

je da u sklopu projekta preseljenja provodi integracijske aktivnosti. Pored JRS-a i Središnjeg državnog ureda za obnovu i stambeno zbrinjavanje koji je zadužen za osiguranje smještaja izbjeglicama, u Program preseljenja uključeni su i brojne druge organizacije i ustanove kako iz vladinog tako i nevladinog sektora kao što su MUP (Ministarstvo unutarnjih poslova), UNHCR iz Turske, ICMC (Međunarodna katolička misija za migracije) i IOM (Međunarodna organizacija za migracije).

Iako je izbjeglicama i raseljenim osobama koje u zemlje Europske unije dolaze kroz program preseljenja osiguran zakonit i siguran dolazak te potrebna zaštita, proces prilagodbe društvu primitka ovisi o mnoštvu faktora. Kada je o Republici Hrvatskoj riječ, ne treba zanemariti ni spremnost, odnosno želju preseljenih osoba da se integriraju i ostanu živjeti u Hrvatskoj – zemlji koja gospodarski i po razvijenosti socijalne države uvelike zaostaje za zapadnoeuropskim zemljama. Kako bi integracija imala pozitivan ishod, lokalna bi zajednica trebala biti pripremljena na dolazak izbjeglica i podržati ih u njihovim nastojanjima da se integriraju.

Izbjeglice iz Programa preseljenja susreću se s brojnim integracijskim izazovima koji su povezani s jezikom, kulturom, normama ponašanja i zakonima zemlje primitka. S obzirom na to da je preseljenje iskustvo koje izbjeglicama mijenja život u kojemu potrebna je podrška i pomoć lokalne zajednice. Pored specifičnog statusa, izbjeglice u programu preseljenja imaju i potrebu za specifičnim uslugama s ciljem što uspješnije integracije. Te usluge odnose se na programe kulturne orijentacije, učenje jezika, pristup stručnom usavršavanju, kao i na programe olakšanog pristupa sustavu obrazovanja i pronalaženju zaposlenja. Iako se izbjeglicama koje su u neku EU zemlju stigle u okviru programa preseljenja pruža pravna i fizička zaštita uključujući pristup građanskim, političkim, ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima slično onima koje uživaju i državljani, za uspješnu integraciju potrebna je pomoć lokalnog stanovništva koja nije institucionalna nego utemeljena na svakodnevnoj interakciji i spontana.

Važnim se čini da predstavnici institucija iz vladinog i nevladinog sektora koji su uključeni u provođenje integracijskih aktivnosti podijele svoja iskustva i istaknu primjere dobrih praksi u svrhu poboljšanja razine usluga i produbljivanju međusobnog razumijevanja. Uklanjanje nedostataka moguće je ostvariti uvođenjem mehanizama povratnih informacija i savjetovanja koji aktivno uključuju premještene izbjeglice. Javno-privatna partnerstva, zajmovi za potporu poduzetništva i poticaji poslodavaca u pružanju obuke na radnom mjestu neki su od primjera učinkovitih usluga podrške zapošljavanju izbjeglica (UNHCR, 2013).

---

## Literatura:

- Alexander, M. (2003). Local policies toward migrants as an expression of Host-Stranger relations: a proposed typology, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29 (3): 411-430.
- Bommes, M. i Geddes, A. (2000). *Immigration and Welfare. Challenging the Borders of the Welfare State*. London: Routledge.
- Bosswick, W. i Heckmann, F. (2006). Integration of migrants: Contribution of local and regional authorities. *European Foundation for the Improvement of Living and Working conditions*. [https://www.researchgate.net/publication/297802930\\_Integration\\_of\\_Migrants\\_Contribution\\_of\\_Local\\_and\\_Regional\\_Authorities](https://www.researchgate.net/publication/297802930_Integration_of_Migrants_Contribution_of_Local_and_Regional_Authorities) (15.9.2019.).
- Castles, S. i Miller, M.J. (2003). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Council of the European Union (2004). Press Release - 2618th Council Meeting Justice and Home Affairs Brussels, EN 14615/04 (Presse 321), 19 November 2004
- Elias, N. i Scotson, J.L. (1994). *The Established and the Outsiders – a sociological inquiry into community problems*. London: Sage Publications.
- Entzinger, H. i Biezeveld, R. (2003). Benchmarking in Immigrant Integration. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/pdf/general/benchmarking\\_final\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/pdf/general/benchmarking_final_en.pdf) ( 2.9.2019.)
- Esser, H. (2003). Does New Immigration require a New Theory of Intergeneration Integration“. *Working Paper br. 71*, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.197.2189&rep=rep1&type=pdf> (17.9.2019.)
- European Commission (2011). *European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals*. COM (2011) 455 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0455&from=EN> (28.08.2019.).
- Europska komisija (2015). *Europski migracijski program* COM (2015) 240 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=EN> (29.08.2019.)
- Favell, A. (2010). Integration and nations: the nation-state and research of immigrants in Western Europe, u: M. Martiniello i J. Rath (ur.). *Selected Studies in International Migration and Immigrant Incorporation*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 371-405.
- Freeman, P. G. (2004). Immigrant Incorporation in Western Democracies. *International Migration Review*. 38 (3): 945-969.
- Geddes, Andrew. 2003. *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London-Thousand Oaks-New Delhi: Sage.
- Mármora, L. (1999). *International Migration Policies and Programmes*. Buenos Aires: UN, IOM.



- Martiniello, M. (2006). Towards a coherent approach to immigrant integration policy(ies) in the European Union, <https://www.oecd.org/dev/38295165.pdf> (15.07.2019.)
- OECD (2018). *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees*, [https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/working-together-for-local-integration-of-migrants-and-refugees\\_9789264085350-en#page4](https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/working-together-for-local-integration-of-migrants-and-refugees_9789264085350-en#page4) (3.10.2019.)
- Penninx, R. (2004). Integration of migrants: economic, social, cultural and political dimensions, Background Paper for the UNECE conference 12.-14.1.2004., <https://pdfs.semanticscholar.org/fbd9/7226e0ccb1cf5d30ac146042289a29c29286.pdf> (13.3.2014.)
- Penninx, R. (2007). Integration Processes of Migrants: Research Findings and Policy Challenges. *Migracijske i etničke teme*, 23 (1-2): 7-33.
- Soysal, Y. N. (1994). *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago i London: The University of Chicago.
- UNHCR, (2013). *The Integration of Resettled Refugees*. <https://www.unhcr.org/52a6d85b6.pdf> (12.9.2019.)
- Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications, *Ethnic and Racial Studies*, 30 (6): 1024-1054.



*Zimski prihvatni kamp u Slavonskom Brodu 2015. godine  
Foto: Hrvatski Crveni križ*



*Izbjeglice iz programa preseljenja u razgledavanju Zadra 2019. godine  
Foto: Hrvatski Crveni križ*



# Europska iskustva integracije muslimana migranata: izazovi i primjeri dobre prakse

---

## 1. Neka opća obilježja suvremene muslimanske migrantske populacije u zemljama Zapadne Europe:

---

### 1.1 Poslijeratna radna migracija muslimana iz bivših europskih kolonija

---

Od kraja Drugog svjetskog rata do danas gotovo su sve visoko razvijene europske zemlje iskusile više imigracijskih valova. I, premda svaka zemlja imigracije kao i svaki imigracijski priljev imaju svoja posebna obilježja, uspoređujući ih, u svima nailazimo na dvije bitne odlike: 1) dinamika migracijskog procesa u pravilu mijenja privremeni boravak radnika-migranata u trajno nastanjenje; 2) zemlja imigracije nužno „odgovara“ na nazočnost migranata i etničku raznolikost u svojoj sredini politikama zapošljavanja, stanovanja, obrazovanja i političkih prava. Upravo u „odgovorima“ zemalja primitka na prisutnost etnički, rasno i religijski različitih skupina uočljive su značajne razlike kako u pogledu stjecanja zakonskih, socijalnih i političkih prava tako i u pogledu politika naturalizacije i tolerancije pluralnosti etničkih grupa i kultura. Različiti „nacionalni odgovori“ povezani su, prije svega, s različitim povijesnim iskustvima formiranja nacija-država, odnosno s razumijevanjem nacionalnog i kulturnog identiteta. Svaka zapadna nacija-država ima poseban odnos sa svojom imigrantskom populacijom, često uvjetovan njezinim kolonijalnim nasljeđem kao i tradicionalnim viđenjem svojih bivših „subjekata“ te, u konačnici, s razumijevanjem vlastite uloge u svijetu.

U ovom se radu ukazuje na specifičnost nazočnosti muslimanske migrantske populacije, danas najčešće osporavane „strane“ zajednice unutar zapad-

noeuropskih društava. U prvom dijelu problematizira se suvremena povijest emigracije muslimana u Europu, teškoće njihove integracije kao i percepcija Europljana o muslimanskim zajednicama. U drugom dijelu prezentiraju se primjeri dobrih praksi integracije muslimana u raznim sredinama Zapadne Europe no koji rijetko privlače medijsku pažnju pa tako ni onu šire javnosti. U *Zaključcima i Preporukama* sumiraju se bitni preduvjeti unapređenja integracije muslimanskih migranata, i posljedično tome, opće društvene kohezije u zapadnoeuropskim društvima.

Suvremena imigracija muslimana u zapadnoeuropske zemlje, nerijetko povezana s kolonijalnom vlašću zapadnih sila u islamskim zemljama, rezultirala je muslimanskim etničkim zajednicama, koje se više od svih drugih etničkih skupina nalaze u procijepu između zapadnoeuropske prakse rasne, ali sve češće i kulturne diskriminacije i nekog općeg vjerovanja Zapada u tradicije liberalizma, pluralizma i tolerancije. Naime, dok su rastuće ekonomije Zapada pedesetih i šezdesetih godina prošlog stoljeća pozivale nisko plaćene strane radnike, danas se njihova socioekonomska i politička integracija sve češće dovodi u pitanje, premda se potreba za migrantskom radnom snagom ne smanjuje.<sup>1</sup> No, bojazan od nezaposlenosti, od kontaminacije „stranim“ kulturama stvara plodno tlo za pojavu rasizma i hijerarhizaciju kultura. Pritom se prije svega migranti (i osobe pod međunarodnom zaštitom) iz Turske, zemalja Magreba, Srednjeg istoka, Pakistana, Somalije percipiraju kao prijetnja islama Europi i njezinim kršćanskim tradicijama, osobito u društvima u kojima u većinskoj zajednici prevladava ideja etničke isključivosti.

Premda je većina muslimanskih migranata došla pod geslom privremenosti, kao „gostujući“ radnici, koji će se nakon nekoliko godina vratiti u zemlju porijekla, muslimanske su zajednice, pretežito muške radne snage, u međuvremenu prerasle u imigrantske obitelji, od privremenog dobile stalni boravak, iz statusa „prolaznika“ prešle u status građana (v. Čičak-Chand, 1999).

---

<sup>1</sup> Migracije, ma koliko politički kontroverzne, ekonomski su itekako opravdane. I nova studija Međunarodnog monetarnog fonda (IMF) pokazuje da i visoko i nisko kvalificirani radnici-migranti donose znatnu korist zemljama domaćinima, direktnim povećanjem njihova općeg standarda. Visoko kvalificirani migranti donose stručna znanja i talente, dok nisko kvalificirani pokrivaju zanimanja za koja među domaćim stanovništvom vlada manjak a ujedno im omogućuju zapošljavanje na kvalifikacijski viša radna mjesta (IMF, 2016). Prema procjenama Europske komisije, bez priljeva novih migranata ukupna radna snaga zemalja Europske unije u sljedećih 50 godina bila bi umanjena za gotovo 100 milijuna (iako će ukupno stanovništvo Europske unije rasti), što bi značilo veliki gospodarski pad Europe (Yardim&Tecim, 2016: 269).

## 1.2 Raznolikost porijekla muslimanske populacije u Europi

---

Više od tri milijuna njemačkih muslimana čine Turci, isprva pozvani kao „gastarbajteri“ da pomognu u obnovi i razvoju njemačkoga poslijeratnog gospodarstva. Trebali su ostati privremeno, ali 1973., kada je Njemačka zatvorila granice novim stranim radnicima, oko milijun Turaka odlučilo se trajno nastaniti u Njemačkoj. Tako je danas 61% njemačkih Turaka rođeno ili živi u Njemačkoj više od dvadeset godina. Francuska, zbog svoje kolonijalne dominacije zemalja Magreba, započete u 19. st., ima mnogo dužu povijest muslimanske imigracije. No i ovdje, većina je migranata pozvana kako bi osigurala jeftinu radnu snagu u oživljavanju poratne francuske ekonomije. Iskustvo Velike Britanije bilo je slično; mnogi Pakistanci došli su u Britaniju 1950-ih zapošljavajući se pretežno u tvornicama tekstila. S druge strane, španjolsko iskustvo islama mnogo je duže i kompleksnije. Činjenica da su Arapi 711. osvojili Španjolsku i njome vladali sve do 1492. i danas utječe na stavove Španjolaca spram islama. Najstariju i najbrojniju muslimansku imigrantsku zajednicu čine Marokanci, a jedan manji broj migranti iz Alžira, Nigerije i Pakistana. Belgija, radi obnove svojeg poslijeratnog gospodarstva angažirala je radnu snagu iz Turske i zemalja Magreba. Migranti u Nizozemskoj dolaze iz Afganistana, Iraka, Somalije, Bosne i Hercegovine, te iz bivših nizozemskih kolonija - Indonezije i Surinama. U Danskoj prevladavaju migranti iz Pakistana, Iraka, Somalije, Turske; slično u Norveškoj, većina migranata porijeklom je iz Pakistana, Somalije i Iraka.

## 1.3 Činjenice koje se odnose na veličinu, rasprostranjenost i rast muslimanskih migranata

---

U kontekstu sve većeg otpora domaćeg stanovništva prema prisustvu muslimanskih migranata, važno je odgovoriti na pitanje kolika je zapravo muslimanska populacija u pojedinim europskim zemljama imigracije, i kojom dinamikom raste ili ostaje na istoj razini, ali i kakva je predodžba domaćeg stanovništva o njihovoj brojnosti.

Prema izvještaju Istraživačkog centra PEW 2010. godine u Europskoj uniji prebivalo je oko 20 milijuna muslimana migranata (3,8%), dok 2016. godine muslimani čine 4,9% europske populacije odnosno nešto preko 25

milijuna (Europa ovdje uključuje 28 zemalja EU te Norvešku i Švicarsku). Francuska s blizu 6 milijuna, odnosno 8,8% i Njemačka s blizu pet milijuna muslimana, odnosno 6,1% ukupnog stanovništva, države su s najbrojnijim muslimanskim stanovništvom u Zapadnoj Europi. U Velikoj Britaniji živi 4.130 milijuna odnosno 6,3% muslimana, u Italiji 2.870.000 odnosno 4,8%, Nizozemska broji 1.210.000 odnosno 7,1% muslimana, a Španjolska 1.180.000 odnosno 2,6% muslimana. Podaci PEW-a za sljedeće zemlje odnose se na 2010. godinu: tako Danska 2010 broji 306.000 ili 5,3%, Belgija - 630.000 ili 5,9%, Austrija - 450.000 ili 5,4%, Švedska - 430.000 ili 4,6%, Norveška - 166.861 ili 3,15%; Finska - 40.000 ili 0,8%; Bugarska - 1.020 ili 13,7%; Slovenija - 70.000 ili 3,6%, i Hrvatska - 60.000 - 1,6%.<sup>2</sup>

Pojedini europski gradovi bilježe značajno više postotke muslimanskih migranata u odnosu na njihov ukupni postotak na razini države; primjerice: Amsterdam – 14%, Antwerp – 16,9%, Beč – 8%, Leicester – 18,6%, London – 8,3%, Mälmo – 20%, Marseille – 20%, Pariz – 10%, Rotterdam – 13% (Pew Forum, 2015).

Istodobno, istraživanja upozoravaju na to da europska javnost u pravilu uvelike precjenjuje udio muslimanske populacije u ukupnom stanovništvu svojih zemljama. Tako je ispitivanje javnog mijenja britanskog *Ipsos MORI* 2014 ustvrdilo da prosječni francuski građani vjeruju kako 31% njihovih sunarodnjaka čine muslimani, nasuprot njihovog stvarnog udjela koji je (bio) ispod 8%. U Njemačkoj ovaj omjer između procjene i stvarnosti iznosi 19% spram 6%; u Belgiji: 29% spram 6%; u Velikoj Britaniji: 21% spram 5%; u Italiji: 20% spram svega 4,8% stvarnog udjela muslimanskih migranata u ukupnom stanovništvu zemlje (The Economist, 2015). Godine 2010. prosječna dob muslimana u Europi iznosila je 32 godine, osam godina manje od prosječne dobi Europljana (40 godina) (podaci Pew Research Center, 2016: 4).

---

<sup>2</sup> U slučaju da se nastavi izrazito visok priljev migranata i izbjeglica, što je bio slučaj posljednjih nekoliko godina, predviđa se da bi udio muslimana u europskom stanovništvu 2030. godine iznosio oko 8 %, a 2050. godine s 4,9% (2016) porastao bi na 14%, pri čemu bi najveći udio imala Švedska - 30,6%. U slučaju „srednjeg“ priljeva, udio europskih muslimana porastao bi na 11,2%, a u slučaju potpunog prekida imigracije iznosio bi nekih 7,4%. Razlog za rast u ovom potonjem slučaju proizlazio bi iz razlike u stopi nataliteta, jer je prosječna stopa fertiliteta europskih muslimana 2,6% (Pew Research Center, 2016:3).

---

## 2. Sociokulturne i političke specifičnosti Europe u odnosu na islam i muslimane

---

### 2.1 Izazovi prisutnosti islama/muslimana u europskim (sekularnim) kulturama

---

U kontekstu suočavanja zapadnoeuropskih društava sa svojom novom etničkom, kulturnom i religijskom raznolikošću, sve se češće nameće pitanje razlike između pojmova „multikulturalan“ kao opisa određene situacije i „interkulturalan“ kao opisa procesa. Jer, dok opis „multikulturalan“ odgovara brojnim situacijama u europskim gradovima, dotle „interkulturalan“ znatno rjeđe odražava stvarno stanje, jer se u pravilu isključivo od manjina očekuje prilagođavanje novoj sredini. Mit „nacionalne kulture“ pokazuje se i dalje moćnijim od multikulturalnog modela, tim više ako religija u njemu ima posebnu ulogu (Čičak-Chand, 1999: 270). Naime, novija



*Valentinovo*  
*Foto: Hrvatski Crveni križ*

istraživanja provedena unutar pojedinih zemalja Europske unije pokazuju da proces ujedinjenja Europe vodi, doduše, otvorenijem prihvatu „europskih sunarodnjaka“, ali je vrlo suzdržan pa i neprijateljski spram pridošlica neeuropskog porijekla, posebice prema onima iz afričkih i azijskih zemalja, istodobno pripadnicima islamske religije. Jer u suštini, problem je Europe kako drugačije definirati naciju-državu ako ne u smislu (jednog) etničkog identiteta ili kulture; kako odrediti bitne vrijednosti i prihvatljive oblike običaja i ponašanja ako postoji pluralnost etnija, religija, kultura?

Zapadnoeuropski se islam očituje ponajprije kao gradski fenomen; muslimansko je stanovništvo koncentrirano u gradovima i simbolične oznake islamske religije i kulture postaju sve vidljivije u njegovim urbanim sredinama. Za brojne muslimane u dijaspori važnost džamije počiva upravo u njezinoj simboličnoj ulozi označitelja njihova postojanja, kao što je i osnivanje islamskih centara u većini muslimanskih zajednica. S druge strane, sve učestalije pojave otvorene netolerancije pa i ksenofobije ukazuju na problematičan odnos europskih zemalja prema prisutnosti muslimanskih migranata u svojim sredinama. Ovaj, u stvari, novi vid rasizma mogao bi se označiti „anti-muslimanstvom“ koje se zasniva na etnizaciji kulturnih odnosno vjerskih razlika između „Europljana“ i „muslimana“ (Tibi, 2010; De Ley, 1998). Polazeći od mita izvorno „bijele“ i „kršćanske“ Europe ovo anti-muslimanstvo u pravilu poistovjećuje „migrante“ i „muslimane“ i potiče na nesnošljivost spram onih čija je religija islam.<sup>3</sup> Očito da je prevladavajuća netrpeljivost većine europskoga stanovništva prema muslimanskim migrantima posljedica čitavog niza povijesnih, psiholoških, sociokulturnih i religijskih „blokada“, stoljećima prisutnih unutar europskih društava u odnosu na islam i bez istinskog interesa... da ih se podvrgne kritičkom preispitivanju (Kandil, 1997: 119). S druge strane, i muslimani,

---

<sup>3</sup> No proces integracije razvija se različito za ljude različito obdarene ljudskim i kulturnim kapitalom, i onda kada dijele isto „etničko“ porijeklo. Dok pripadnici radničke klase smatraju svoj etnički identitet glavnim, migranti srednje klase vide svoju profesiju kao fokus svojeg identiteta. Radi se o prepoznavanju važnosti i ponovnom vrednovanju mjesta *klase* u analizi migracijskih procesa, premda je posljednjih desetljeća etničnost dominirala migracijskim istraživanjima. Naime, migranti, ovisno o svojem klasnom statusu, susreću se s vrlo različitim situacijama na tržištu rada i imaju različite statusne pozicije (v. Colic-Peisker, 2008). Na klasno utemeljenu dihotomiju u razumijevanju migracijskog fenomena, između „poželjnih“ i „nepoželjnih“ migranata upućuje skoro istraživanje provedeno u Ženevi. Naime, muslimani se ne percipiraju jednako, ovisno radi li se o tvorničkim radnicima ili bankarima odnosno pripadnicima visokih profesija. Jer, oni „nepoželjni“ mahom su nisko kvalificirani migranti (ili izbjeglice), koji se doživljavaju kao prijetnja nacionalnom identitetu i samo su oni u središtu rasprava oko „integracije“, dok se atribut „poželjni“ migranti tiče visoko obrazovanih stručnjaka, koje zemlje Zapada percipiraju kao potencijalni izvor obogaćenja svojih društava i stoga su uvelike traženi (Dellwo, 2017: 160).

nerijetko inzistirajući na svojem kulturnom identitetu unutar europskoga konteksta, otežavaju vlastitu integraciju u zapadnoeuropska društva, koja su u svojim osnovnim strukturama i vrijednosnim stavovima [...] duboko uvjereni u superiornost vlastitih kultura u odnosu na muslimanske (Kandil, 1997: 120; Mahamdallie, 2015: 9).

Europljani su iznova počeli „otkrivati“ muslimane kroz događanja koja su imala međunarodni odjek, poput iranske revolucije, Salman Rushdie afere u Velikoj Britaniji, afere u vezi nošenja marama u Francuskoj, napada 2001. u SAD-u, potom terorističkih napada u Madridu i Londonu, krize zbog danskih karikatura, i drugih. Kroz ove događaje pasivni dojam o muslimanima transformirao se u agresivni; islam se sve češće poistovjećuje s fundamentalizmom, zastarjelim vjerskim praksama i terorizmom. Međutim, zbilja islama u Europi ima malo veze sa spomenutim stereotipima, no još je uvijek premalo ozbiljnih etnografskih studija urbane svakidašnjice muslimanskih migranata i načina na koji oni slijede svoju kulturu i vjerske običaje, a koje bi se mogle suprotstaviti prevladavajućim predrasudama (Čičak-Chand, 2004).

## **2.2 Kontinuitet ratnih sukoba Zapada u zemljama porijekla muslimana i njihov utjecaj na međusobnu percepciju**

---

S druge strane, bilo bi naивно misliti da političke i vojne intervencije zapadnih sila na Srednjem istoku i u drugim muslimanskim zemljama koje imaju za posljedicu golemo nasilje, bijedu i nestabilnost ostanu u granicama tih regija. Nakon SAD-a 2001. i invazije na Irak i Afganistan, serija terorističkih napada pogodila je glavne europske gradove - Madrid, London, Stockholm, Pariz, Bruxelles, Kopenhagen - koje su organizirale grupe ili pojedinci kao osvetu za zapadne vojne operacije na muslimanskim teritorijima, zlostavljanja u Abu Ghraibu, specijalne programe mučenja zatvorenika CIA-e. I kako je John Prescott, bivši britanski zamjenik premijera Tonyja Blaira, komentirao iznenađenje javnosti nad radikalizacijom mladih muslimana: „Svaki put kada na televiziji vide slike stradanja obitelji, ubijene djece, raketiranih sela i gradova, masovnu pogibiju i zbjegove svojih sugrađana, to radikalizira mlade muslimane“ (Mahamdallie,



2015: 2).<sup>4</sup> Argumenti da se vojnom intervencijom može prisiliti muslimanske zemlje da krenu putem zapadne modernosti, neizbježno nameće pitanje kako bi se one razvijale da su bile pošteđene kolonizacije i novog imperijalizma. A novi imperijalizam usmjeren je na vojne sukobe u cilju osiguranja pristupa i utjecaja na strateški važne resurse i teritorije Srednjeg istoka i drugdje (usp. Mahamdallie, 2015).

Ova su događanja oštro polarizirala međusobne stavove muslimana i Zapada. No, premda vojni sukobi na Srednjem istoku i drugdje igraju važnu ulogu u pojavi radikalizma među dijelom mladih muslimana u zapadnim zemljama, ona ne ovisi samo o ovim vanjskim faktorima već i o događanjima unutar europskih društava. Odgovornije politike u cilju sprečavanja segregacije, socioekonomske diskriminacije i prevladavajućeg antimuslimanskog raspoloženja, te edukacija o islamu i muslimanskim migrantima u široj javnosti, mogli bi umanjiti reaktivnost kod dijela radikaliziranih muslimana.

### **2.3 Uloga medija u formiranju stavova spram muslimanskih migranata**

---

Zapadnoeuropska politička scena svjesna je uloge i utjecaja medija na percepciju migracija i migranata u javnoj sferi. Rezultati istraživanja sadržaja i stavova javnih medija ukazuju da posebice pitanja koja se odnose na islam i muslimane dobivaju nerazmjerno medijske pažnje i najčešće su negativno prezentirana. Prepoznatljiva je povezanost između negativnih medijskih izvještaja i diskriminacije prema muslimanima, osobito na tržištu rada i stanovanja. Primjerice, novije ispitivanje javnog mijenja u nekoliko zapadnoeuropskih gradova pokazuje da nemuslimani misle da su muslimani

---

<sup>4</sup> Vojne intervencije Zapada od 1990. do 2015. uzrokovale su smrt četiri milijuna muslimana u Iraku, Afganistanu i Pakistanu, ne uključujući sukobe koji se nastavljaju na Srednjem istoku - Libija, Yemen, Sirija - u kojima SAD i zapadni saveznici vode glavne vojne operacije. Nepobitne UN brojke govore da je 1,7 milijuna civila stradalo u Iraku zbog brutalnih sankcija Zapada, polovina umrlih bila su djeca u razdoblju od 1991. do 2003. a nakon 2003. oko jedan milijun Iračana je smrtno stradao (Ahmed, 2015). Vidjelo se to bezbroj puta – odaziv međunarodne zajednice na terorističke napade u Parizu, Bruxellesu, jasno pokazuje da se životi zapadnjaka (osobito „bijelih“) vrednuju neusporedivo više nego životi ljudi u muslimanskim zemljama. No ova je opservacija odavno postala kliše.



mного religiozniji nego što oni to stvarno jesu, te da ne dijele zajedničke vrijednosti društva u kojem žive premda, i ovdje se pokazalo, muslimani poštuju vrijednosne norme zemlje domaćina značajno više nego što to o njima drugi misle. Nameće se zaključak da razlike u percepciji i zbilji ovise o medijskom izvještavanju o islamu i muslimanima a koje je za mnoge nemuslimanske građane jedini izvor informacija (Mårtensson, 2014). Međutim, negativni medijski izvještaji imali su i pozitivan učinak utoliko što su potaknuli pojedince i razne civilne udruge da s većim angažmanom nazoče u medijskim debatama ali i da pobude interes za povećanu prisutnost muslimana u javnim medijima.

Također, istraživanja upozoravaju na razliku između medijskog izvještavanja na nacionalnoj odnosno na lokalnoj razini. Primijećeno je da su agende lokalnih medija spremnije diferencirati, usredotočujući se na manje muslimanske zajednice a ne na muslimane kao homogene transnacionalne kolektivitete. Primjerice, u Kopenhagenu, ali i u nekim drugim europskim sredinama, lokalni mediji pristupaju objektivno i nastoje u svoje programe uvrstiti i muslimanske glasove.

---

### **3. Stvaranje muslimanskih etničkih zajednica u europskim zemljama**

---

Suvremeni islam (još) ne nudi definitivan odgovor na pitanje kako bi se muslimanske manjine trebale ponašati u uvjetima življenja u većinskom nemuslimanskom okruženju, i to u pretežito sekularnoj sredini.

U nastojanju da se muslimanska zajednica u neislamskom okruženju zaštiti od raslojavanja pojedini njezini istaknutiji pojedinci predlažu razvijanje islama kao oblika etničnosti, identificirajući ključne osobitosti načina življenja i ponašanja kao nezamjenjiva obilježja kulturnih razlika između muslimana i „zapadnjaka“. Dakako, prisutna je svijest o tome da etničnost može postati i faktor razdora s obzirom na raznolikost migrantskih skupina; jer, kako odlučiti čiji su jezik, običaji ili ponašanje „islamskiji“? Osim toga, postoji svijest i o tome da je etničnost *sama po sebi* posve neislamska kategorija. Jer, dok kulturna „različitost“ potiče koheziju grupe i priječi, odnosno usporava asimilaciju u društvo zemlje domaćina, ona istodobno dovodi u pi-

tanje univerzalnost islamske poruke koja ističe da se „istinski identitet“ stječe prije svega načinom na koji pojedinac ili grupa, bez obzira na porijeklo, rasu ili kulturne tradicije, koristi svoje sposobnosti, izabire ciljeve i sredstva u ostvarenju svojih raznovrsnih svjetovnih zadaća. Znatno drugačiji koncept od spomenutog, kao moguće rješenje, ističe potrebu za povezivanjem bitnih islamskih odrednica s onima koje proizlaze iz njegovih veza s procesom migriranja i doseljavanja, pokušavajući stvoriti novu „cjelinu“ koja bi se mogla uspješno očitovati u jednoj europskoj, urbanoj, sredini. Međutim, način, pa i uspješnost takvog razvoja uvjetuju dva međusobno povezana čimbenika. Kao prvo, s jedne strane postoje etničke i kulturne posebnosti muslimana u Europi koji potječu iz različitih dijelova muslimanskog svijeta i miješaju se u europskim gradovima. Otuda se nameće kao nužnost odvojiti kulturološki uvjetovane aspekte od središnjega islamskog jezgra. Otvorenije verzije islama, koje se već danas pojavljuju u pojedinim zapadnoeuropskim sredinama, predstavljaju koliko kolektivni toliko i individualni napor da se odgovori na specifične probleme s kojima se susreću muslimanski migranti u dijaspori. Stoga, uloga islama ovdje znači ne toliko očuvati i prenositi naslijeđe prošlosti koliko omogućiti marginaliziranim migrantima iznova otkriti ona obilježja svoje kulture i vrijednosti religije koji su im značajni u njihovim novim okolnostima. Zapravo, islam se javlja kao jedina zajednička spona na društvenoj i duhovnoj razini među, po svemu, vrlo različitim pojedincima, odnosno grupama. Kao drugo, tu je naraštaj mladih muslimana, u Europi rođenih odnosno odraslih. Oni su barem formalno prošli jedan europski školski sustav - posebno u Francuskoj i Velikoj Britaniji - i stekli šire društveno iskustvo, kako u pozitivnom tako i u negativnom smislu. Istraživanja pokazuju da mladi muslimani ne dijele etničko-nacionalnu povezanost svojih roditelja sa zemljom porijekla; umjesto toga, češće se identificiraju s religijom. Mladi je muslimanski naraštaj možda manje u „procijepu između dviju kultura“, kako se često kaže, a više u oblikovanju nove, postupno razvijajuće „kulture migracije“. No, ne radi se tek o miješanju različitih aspekata kultura zemalja porijekla i imigracije, već o dinamičkom odgovoru na iskustvo migracije i probleme koje donosi življenje manjine u većinskom društvu (Čičak-Chand, 2004: 110-111). Zato ne mali broj mladih muslimana - udio varira od zajednice do zajednice - pokušava naći vlastite odgovore na svoje potrebe i viđenje stvarnosti, unutar europskog okvira, koji im dopuštaju biti Europljani bez odricanja od islama.

Muslimanski migranti u pravilu prolaze lošije od svih drugih „stranih“ skupina, osobito u području zapošljavanja i stanovanja. Stopa nezaposlenosti



*Integracijska kuća Hrvatskog Crvenog križa*

*Foto: Hrvatski Crveni križ*

među njima nerijetko je i do dva puta viša od one kod nemuslimana. Zbog iskazivanja religioznosti u javnom prostoru, muslimani su suočeni s reakcijama s dviju strana; s jedne je sekularno-liberalna opozicija, a s druge antagonizam kršćana oko teoloških principa. Za sekularne liberalne radi se o (ne)spojivosti muslimanskih tradicionalnih vrijednosti s modernim i liberalnim vrijednostima i institucijama; s druge strane, europska društva, iako sekularna (doduše, u vrlo različitom stupnju), i dalje zadržavaju duboko usađene religijske elemente, prepoznatljive i u njihovim suvremenim kulturama i vrijednosnim sustavima (Casanova, 2007; Erdenir, 2015). I kako u javnom diskursu prevladava mišljenje o inkompatibilnosti Europljana i muslimana, tako raste netrpeljivost i jača kulturni rasizam. No, pitanje poboljšanja socio-političke integracije osobito mladih muslimana neće uspjeti, kako ističe Cesari (2016: 9), bez uključenja islama u povijest i dio zajedničke memorije svake pojedine (zapadnoeuropske) nacionalne zajednice. Jer, pomanjkanje ove simboličke integracije rezultiralo je diskriminacijskim politikama prema vjerskim praksama, od nošenja hidžaba i gradnje minareta do *halal* hrane, proskribiranih kao „neliberalnih“ i „građanski neosvijestjenih“, što pak kod mnogih pa i sekularnih i obrazovanih muslimana stvara osjećaj da nisu prihvaćeni kao ravnopravni članovi europskih društava. Učestali anti-islamski diskursi koji portretiraju islam kao religiju koja prijeti temeljnim vrijednostima europskih demokracija

tome dodatno pridonose. Dakako, nije jednostavno mijenjati nacionalne narative; promjena zahtijeva ne samo mijenjanje postojećeg političkog govora već, što je daleko važnije, kreiranje novih edukativnih politika u kojima bi i islam i muslimani bili integrirani u povijest svih građana (Cesari, 2016: 10).

U tom kontekstu, valja upozoriti na razlike u institucionalnom položaju islama u pojedinim zemljama Europe. Naime, drugačije od sjevernoameričke ideje slobode religije kao „jednake slobode“ za sve, europski principi „religijske tolerancije“ temelje se na privilegiranim odnosima između država i crkvi i najčešće ne zahtijevaju priznavanje svih religija. (Fleischmann i Phalet, 2012). Ipak, pojedine su zapadnoeuropske zemlje odlučile proširiti svoje državno-crkvene odnose u cilju uključivanja i muslimanskih građana. Tako su, primjerice, Nizozemska i Belgija službeno priznale muslimanske manjine uključivši islam u nacionalnu povijest vjerskog pluralizma. Nasuprot tome, islam u Njemačkoj nije dobio formalno priznanje; državna podrška ograničena je na povijesno etablirane kršćanske crkve. U svjetlu njemačkog zakonodavstva muslimanske zajednice ostale su mahom nerazvijene u pogledu djelovanja vjerskih i obrazovnih institucija, a muslimanski zahtjevi za molitvenim prostorom u školama, *halal* prehranom i dr. i dalje nailaze na protivljenje javnosti. Slično, Francuska oklijeva priznati islam u skladu sa svojom tradicijom sekularizma odnosno striktno odvojenosti crkve i države. U Francuskoj država „priznaje“ pojedince, ali ne i zajednice i zahtijeva da se svi znakovi religijske pripadnosti ili učenja drže izvan škola. Tako se i pitanje nošenja marama kod muslimanskih žena doživljava kao potkopavanje francuskih principa sekularne slobode u javnom prostoru i sekularizma općenito, te prava žena na jednakost (ako se marama tumači kao simbol njezina ograničenja). Ovi različiti institucionalni putevi imaju za posljedicu različite socijalne i političke realnosti za muslimanske manjine u Europi. Stoga, samo gdje je islam službeno priznat, muslimani mogu relativno neometano vezivati svoju vjersku praksu sa socijalnom integracijom u društvo zemlje domaćina (Fleischmann i Phalet, 2012).

---

## 4. Primjeri dobre prakse

---

Unatoč različitim definicija pojma integracije na nacionalnim razinama, postoji njezina opća definicija na razini Europske unije; temeljni principi govore da je „integracija dinamičan obostran proces uzajamne prilagodbe svih migranata i stanovništva država članica“ (Council of the European Union, 2004). Ova uzajamna prilagodba može se odvijati u više domena kao što su zapošljavanje, stanovanje, zdravstvo, obrazovanje, politička participacija. Zapošljavanje je jedno od najviše istraživanih područja integracije i jedno koje se najviše naglašava u većini integracijskih politika, smatrajući ga glavnim faktorom utjecaja na brojne aspekte života migranata, poput stjecanja ekonomske neovisnosti, prilika za susret s pripadnicima zemlje domaćina, planiranja budućnosti i poticanja samopouzdanja.

No, čak i kada su pripadnici etničkih manjina u pogledu svojih zakonskih prava, zaposlenja, obrazovanja u potpunosti integrirani, to još uvijek ne znači da su postigli punu društvenu integraciju, jer ona zahtijeva određeni stupanj subjektivne identifikacije s društvom ili zemljom kao takvom, traži „osjećaj pripadanja“. U tom smislu, i većinsko stanovništvo mora htjeti/moći/ prihvatiti da su pripadnici manjina punopravni članovi društva i da imaju pravo na svoj osjećaj pripadanja.

Iako nužno ograničen i tek fragmentarno prezentiran izbor dobrih praksi u integraciji muslimanskih migranata u zapadnoeuropska društva, niže navedeni primjeri dovoljno jasno ilustriraju načine koji su se pokazali (naj) uspješnima, podižući ujedno i svijest javnosti o važnosti učinkovitih i obuhvatnih integracijskih programa. U fokusu dobrih praksi, ponajprije lokalnih zajednica zemalja primitka, jest stvaranje uvjeta za međusobno upoznavanje i interakciju domaćeg i muslimanskog stanovništva, što je ključni faktor uspješne integracije. U tom kontekstu, težište je na edukativnim programima, kako unutar obrazovnog sustava, od škola do sveučilišta, tako i na praktičnoj obuci „integracijskih“ sudionika, uključujući muslimanske zajednice. Važni su ovdje i primjeri dobre prakse operacionalizacije integracijskih politika u okviru lokalnih uprava, civilnih udruga i muslimanskih organizacija u gradovima u kojima u visokom postotku žive muslimani. Na kraju, usporedbe radi, ukazuje se i na neke posebnosti integracijskih strategija u Italiji, Norveškoj te u saveznoj pokrajini i gradu Berlinu.

Rezultati istraživanja međugeneracijske integracije muslimana u gradovima sjeverozapadne Europe (Fleischmann, 2011), vezanih uz dva pitanja o religioznosti: 1) da li religija predstavlja most ili prepreku u uključivanju muslimanskih manjina u europska društva; 2) u kojoj mjeri religija djeluje kao izvor društvene nejednakosti i stratifikacije u europskim društvima - pokazali su da islamska religioznost nije inherentno u sukobu sa strukturalnom integracijom, prilagodbom kulturi domaćina i građanskom integracijom, odnosno da islam *sam po sebi* ne predstavlja barijeru integraciji muslimana druge generacije. Međutim, do tenzija između muslimanskog identiteta i religioznosti s jedne strane i građanske integracije s druge, dolazi u kontekstima gdje je islam institucionalno u podređenom položaju i gdje su odnosi s većinskim stanovništvom ispunjeni nepovjerenjem. U pogledu drugog pitanja, religije kao izvora društvene nejednakosti, istraživanje indicira da je religija izvor nejednakosti samo tamo gdje institucionalni poredak ne uključuje islam kao religiju manjine. U društvima gdje su nacionalni obrasci otvoreniji spram etničke i religijske raznolikosti, integracija je lišena religioznosti, podrazumijevajući time da religijska samoidentifikacija kao i stupanj religioznosti mladih muslimana nije u suodnosu s njihovim društvenim položajem u europskim društvima (Fleischmann, 2011: 212-215).

Kao što su i neke druge sociološke studije upozorile, prva i druga generacija bolje se integriraju u sredinama gdje se očuvanje jezika i kulture zemalja porijekla podupire, jer ono čuva socio-kulturni kapital pridošlica; osjećajući se cjenjenijima migranti postaju otvoreniji prema realnostima njihova novog okruženja, dok nastojanja slabljenja identiteta kulture zemlje porijekla najčešće polučuju suprotan učinak.

Konkretan primjer ovih zapažanja dokumentira Finska, gdje polaznici srednjih škola imaju pravo na vjersko obrazovanje u okviru vlastite religije, što znači da učenici muslimani, različitog nacionalnog porijekla, zajednički pohađaju isti religijski kurikulum kao obvezatni školski predmet. U takvom se ambijentu događaju dva procesa: stvaranje lokalne (finske) islamske kulture i zajednice, te ujedno objektivizacija univerzalnog islama. Činjenica da islamsku vjersku edukaciju organizira država, zemlja domaćin, ukazuje na njezino poštivanje vjerskih identiteta, što pogoduje mogućoj identifikaciji učenika kao finških muslimana. Također je uočeno da učitelji islamske vjerske poduke pridonose unapređenju razumijevanja i suradnje među učenicima koji dolaze iz različitih dijelova svijeta, kao i između muslimanske manjine i lokalne većine (Rissanen, 2015: 105-108).

Općenito, porast muslimanskih migrantskih zajednica dao je poticaj za razvoj standardiziranog obrazovnog programa o islamu u velikom dijelu zapadne Europe. No, dok su neke države otvorile prostor za državno-regulirane islamske programe, uz kršćanske, katoličke i druge religijske obrazovne programe u javnim školama, druge su se opredijelile za privatne islamske institucije. Međutim, oba pristupa zahtijevaju odgovarajuće sveučilišne studije za izobrazbu imama i nastavnika islamske nastave. Različite politike kao i nejednaka razina javne podrške *vis a vi* islamske edukacije rezultirali su različitim stupnjevima učinkovitosti u njihovoj realizaciji.

Jedan od najrazvijenijih zapadnoeuropskih javnih islamskih obrazovnih programa provodi se u Austriji, gdje je vjersko obrazovanje u javnim školama pravo svih priznatih crkvi i religijskih zajednica. Kurikulum svih vjerskih kolegija je ujednačen, dok država osigurava njihovo financiranje, što jamči da se islamska vjerska obuka ne odvija izvan škola. Tako su samo dvije od 1.552 privatnih škola u Austriji islamske, i obje od 2005./06. godine djeluju u skladu s austrijskim zakonom o privatnim školama (usp. Islamic Education in Europe, 2010: 2).

Islamska vjerska zajednica u Austriji (Islamische Glaubensgemeinschaft in Österreich - IGGIÖ), koja je izradila program za islamsku nastavu u javnim školama, služi kao poveznica između države i javnih škola; namjera je programa poboljšati znanje studenata o islamu i potaknuti kritičko promišljanje vezano za religijski identitet i način življenja u Austriji kao muslimana.

Promatrano sa stajališta osnovnih ljudskih prava, Belgija je učinila veliki korak kad je 1974 godine priznala islamu status ravnopravan sa statusom drugih religija na svojem području. Neposredna posljedica priznanja bilo je uvođenje islamskog vjeronauka u javne škole. Danas u Belgiji, u osnovnim i srednjim školama djeluje nekih 700 učitelja islama koje financira država. Od 1998, *Muslimansko izvršno vijeće* (Muslim Executive Council - MEC) održava blisku suradnju između države i islamske nastave. Prema preporuci *Muslimanskog vijeća*, država imenuje nastavnike, a *Vijeće* izrađuje kurikulum i podnosi ga državi na odobrenje. Učenici muslimanskih javnih škola ispod 17 godina imaju opciju sudjelovanja ili u nastavi iz opće etike ili islamske obuke. U dobi iznad 17 godina pohađanje nastave iz ovih predmeta je dobrovoljno.

I u okviru općeg školskog sustava razmatra se uvođenje arapskoga i turskoga jezika u srednje škole kao izbornih predmeta za sve učenike, te



povijesti i kulture mediteranskih zemalja kao i kulturne povijesti migranata u Belgiji, ali i u drugim zemljama Europe. Pored postojećeg studija islamske teologije, namjera je uvesti i komparativni studij religija odnosno modernih islamskih studija na belgijskim sveučilištima. Cilj je postupna „interkulturalizacija“ društva u kojem bi i muslimanske društvene i kulturne organizacije pridonijele jačanju procesa socijalne interakcije.

Na razini osnovnih i srednjih škola u Danskoj, Švedskoj i Norveškoj islam se predaje kao jedna od svjetskih religija, iako u kurikulumu religijskih kolegija i dalje, dakako, dominira luteransko kršćanstvo. Islamske škole, odnosno škole koje slijede nacionalni kurikulum uz uključivanje islamskih predmeta, osnovane su u Danskoj već 70-ih prošlog stoljeća, a u Švedskoj i Norveškoj 90-ih kao javno financirane, ali privatno vođene „neovisne škole“ (Islamic Education in Europe, 2010: 15). U Norveškoj država financira 70 posto budžeta privatnih škola, uključujući i vjerske škole. Godine 2012. odobrene su tri osnovne i srednje islamske škole (Eriksen, 2013: 6-10).

Također, na Sveučilištu Oslo, između 2009.-2010., uveden je program studija islamske teologije koji, kombiniran s teološkim studijima na islamskim sveučilištima u inozemstvu, osigurava redovito školovanje imama i nastavnika islama (Mårtensson, 2014: 25).

Način na koji škole reagiraju na religijske, etničke i jezične aspekte identiteta mladih osoba iznimno je važan. U tom kontekstu, u više europskih gradova zamjećuju se pozitivni primjeri obrazovnih institucija, istinski zainteresiranih za kulturno nasljeđe svojih studenata. Tako su na nekoliko koledža u Marseilleu osnovani specijalni dvojezični razredi koji omogućuju studentima učenje arapskog, paralelno s drugim modernim jezicima. Slično, u Leicesteru, školske vlasti nastavi dvojezičnosti daju veliku podršku (OSI, 2010: 103). U Nizozemskoj postoji službeni kurikulum za islam i na raspolaganju je svim osnovnim školama. Gradivo je prilagođeno potrebama različitih dobnih uzrasta a kurikulumom je obuhvaćen širi spektar tema, od povijesti i kulture islama do vjerskih običaja i praksi. U Antverpu državne škole zakonom su obavezne osigurati kolegij o islamu.

Niske aspiracije kao i diskriminacija učenika muslimanskog porijekla od strane domaćih nastavnika pokazali su se kao nemali problem u više europskih sredina. U stvari, za mnoge uključene u školski sustav poduka, kulturno i religijski sve mješovitije učeničke populacije problem je koji



zahtijeva odgovarajuću izobrazbu.<sup>5</sup> To je prepoznala i Europska unija, pa je još krajem 90-ih osnovan *Socrates Comenius Network*, program s ciljem promicanja obrazovanja u području migracija i interkulturalnog razumijevanja. Program je u svoje prioritete stavio obuku nastavnika u stjecanju odgovarajućih znanja i metoda rada s učenicima različitog kulturnog nasljeđa i religijske pripadnosti.<sup>6</sup>

Istraživanja *Instituta otvoreno društvo* (Open Society Institute – OSI, 2010) pokazala su da se glavni europski gradovi sve više angažiraju u poticanju dijaloga između različitih religijskih tradicija i zajednica u svojim sredinama. Primjerice, u Antverpu gradske su vlasti organizirale međureligijski dijalog, osnovavši radnu grupu zvanu *Cordoba* s predstavnicima šest priznatih religija – katolika, protestanata, Židova, muslimana, anglikanaca i ortodoksnih – uključujući i one bez religijske pripadnosti. U Amsterdamu, program pod nazivom *Wij Amsterdammers* usmjeren je na poticanje učenja o islamu, kako unutar muslimanske zajednice tako i među nemuslimana (OSI, 2010: 89-90). Slične inicijative ohrabrivanja kontakata između različitih etničkih skupina i religijskih pripadnosti njeguju se i u okrugu Slotervaart (Amsterdam) razmjenom ideja vezanih za religije i društvo, a u Comenius Lyceumu ovog okruga predaje se arapski jezik kao izborni predmet. U Leicesteru gradsko vijeće podupire djelovanje religijskog koncila čiji su članovi pripadnici bahai'a, budista, kršćana, Hindusa, Židova, muslimana i Sikha. Biskup Leicestera pokrenuo je i neformalni forum religijskih lidera (uključujući predstavnike policije, gradskog vijeća i drugih upravnih tijela), otvorenu tribinu za rasprave o osjetljivijim i kontroverznim pitanjima u vezi vjerskih zajednica, ali i društva i politike (v. OSI, 2010: 95-98).

<sup>5</sup> U većini muslimanskih zajednica želja je roditelja da djeca pohađaju etnički mješovite škole, svjesni negativnog utjecaja segregacije na kvalitetu obrazovanja i profesionalnu budućnost djece. Mješovite škole, smatraju, nužna su potpora uspješnoj integraciji pa mnogi žale zbog odluka „domaćih“ da povuku svoju djecu iz onih škola u kojima veći broj učenika potječe iz manjinskih sredina.

<sup>6</sup> Voditeljica i koordinatorica projekata EU *Socrates Comenius 3 network* programa u Hrvatskoj bila je autorica ovog rada. Projekti: 1) *Migracije i interkulturalni odnosi: izazov europskim školama današnjice* (2002-2005); 2) *Učenje migracija* (2005-2008); 3) *Migracije i interkulturalno obrazovanje i interkulturalna kompetencija* (2008-2011) uključivali su suradnju lokalnih škola, institucija za stručnu izobrazbu nastavnika, obrazovnih vlasti zemalja sudionica, te istraživačkih instituta na nacionalnoj i međunarodnoj razini. Osnovni ciljevi projekata temeljili su se na unapređenju znanja učenika u području migracija i interkulturalnih odnosa uz razvijanje empatije kao temeljnoga pedagoškog načela, te na razmjeni *najboljih praksi* kako se uspješno nositi s izazovom obrazovanja rastućeg broja migranata u Europi, uključujući jačanje razumijevanja i tolerancije između domaćega stanovništva i migranata.

U Berlinu djeluje Kreuzberg *Kietzlotsen* projekt koji uključuje mlade muslimane u dopunske obrazovne programe u cilju stjecanja uvjeta za zapošljavanje, angažirajući pritom suradnike koji su istog etničkog porijekla kao i mladi ljudi koje pokušavaju privući (OSI, 2010: 130). U Amsterdamu i Rotterdamu, *Nizozemska fondacija za uspješno poslovanje* (Dutch Foundation for Successful Entrepreneurship) pokrenula je pilot projekt pružanja pomoći muslimanskim migranticama kako bi se ekonomski osamostalile (OSI, 2010: 131).

U većini spomenutih gradova aktivan je i veći broj muslimanskih organizacija i udruženja, od džamija i medresa preko organizacija žena, omladinskih grupa i predstavničkih krovnih tijela. Tako u Berlinu, udruga *Mladi muslimani Nijemci* (Young Muslim Germans) organizira predavanja i razgovore sa svrhom ohrabriranja mladih ljudi da se što više uključe u pojedine građanske inicijative. Vijeće gradskog okruga London Borough of Waltham Forest svojom javnom podrškom programu *Mladih muslimanskih lidera* (Young Muslim Leaders) prepoznaje potrebu za njihovim aktivnijim sudjelovanjem u javnom životu zajednice, s naglaskom na vrijednostima i etosu islama. Vijeće surađuje i s lokalnim imamima, ali istodobno potiče i čvršće povezivanje s drugim vjerskim skupinama u okrugu (OSI, 2010: 204-207).

Porastom islamofobije važno je da se i kršćanske zajednice pridruže otvorenijem prihvaćanju muslimana i islama. Primjer takve dobre prakse jeste međureligijski projekt zvan *Vjerni prijatelji* (Faithful Friends) koji je još 2007. inicirala crkva (i njezin župnik) u Istočnom Londonu. Sam naziv projekta *Vjerni prijatelji* prenosi bit njegove namjene; kroz prijateljstvo inicirati i jačati veze među ljudima različitih vjera. Imajući na umu privilegirani položaj Engleske Crkve u Velikoj Britaniji, njegovanje prijateljstva ove lokalne crkve s pripadnicima drugih konfesija nosi poruku široj zajednici. Knjiga „A Common Humanity: Muslims Working with Others for the Common Good“, inspirirana iskustvima druženja s muslimanima, članovima grupe *Vjerni prijatelji*, govori o tome kako mnogi muslimani, naprosto iz osjećaja zajedničke humanosti blisko surađuju s pripadnicima drugih religija (Chike, 2017: 72).

Kada je 1993. u Oslu osnovana krovna organizacija *Norveškog islamskog savjeta*, inicijativu nisu pokreule domaće vlasti - kao u većini drugih europskih zemalja imigracije - već je osnivanje *Islamskog savjeta* bio neposredan odgovor muslimanske zajednice na poziv *Norveške crkve* da

se osnuje nacionalna grupa za međukontakt kršćana i muslimana. Krajem 1990-ih i norveške su vlasti uspostavile redovitu komunikaciju s *Islamskim savjetom*, koji od 2007. prima i financijsku potporu norveške vlade. Svečanosti postavljanja kamena temeljca za gradnju šijitske džamije u Oslu 2010. zajedno su prisustvovali predstavnici lokalne crkve, rabin Osla kao i imam Suni muslimana (Leirvik, 2014: 3).

Istraživanja naglašavaju središnju ulogu tržišta rada u procesu integracije i društvenog uključivanja. Tako se među muslimanskim ispitanicima pokazalo da na njihovu kulturnu identifikaciju sa zemljom primitka uvelike utječu mogućnosti i stabilnost zaposlenja. Naime, radno je mjesto prostor gdje muslimanski migranti mogu ponajprije uspostaviti bliže ili bliske kontakte s domaćinima kao i s osobama drugih etničkih grupa. No, razina participacije muslimana, osobito muslimanskih žena, na tržištu rada zamjetno je niža od one domaćeg stanovništva. Ipak, i na ovom planu ima uspješnih inicijativa, primjera dobre prakse, poput suradnje s organizacijama muslimanskih zajednica i civilnog društva kako bi prave informacije doprle i do onih koji su najudaljeniji od tržišta rada. Jer, pokazalo se, u sredinama gdje gradovi i općine surađuju s organizacijama muslimanske zajednice i civilnog društva dolazi do vidnog porasta kooperacije na široj skali zajedničkih interesa, uključujući stanovanje, zapošljavanje, zdravstvo, upravu. U ovim je sredinama također zapažena povećana interakcija između različitih etničkih i religijskih skupina što doprinosi smanjenju predrasuda i izoliranosti. Muslimani u istraživanju nisu pokazali želju da žive „paralelne“ ili „segregirane“ živote; naprotiv, žele živjeti u etnički mješovitim naseljima, i nisu ravnodušni kada „domaći“ odlaze iz njihova mjesta (OSI, 2010: 150-152).

Činjenica je da lokalne vlasti glavnih europskih gradova iskazuju više razumijevanja spram zahtjeva muslimana nego njihove nacionalne vlade. Kao rezultat pregovora s muslimanskim zajednicama, gradske vlasti pronalaze pragmatična rješenja za kontroverzna pitanja, od muslimanskog klanja životinja do nošenja marame, od gradnje džamija do mjesta za muslimanska groblja. Primjerice, u Bruxellesu, u predgrađu Molenbeek, izgrađene su klaonice za vrijeme Eid al-Adha; u Leicesteru, dozvoljene su islamske prakse pokapanja; više francuskih i njemačkih gradova pobrinulo se za osiguranje zemljišta za gradnju džamija; u Lyonu, u osnovnim školama, uveden je bezmesni meni, uvažavajući želje učenika za *halal* obrocima. Diljem zapadne Europe primjetan je porast muslimanskih predstavnika u gradskim vijećima, uključujući i muslimanske žene (Erdenir, 2017).

Valja spomenuti i uspješne napore gradskih vlasti Amsterdama, Malmöa, Newporta, Stuttgarta, Sundsvalla, Turku i Beča na institucionalizaciji dijaloga između policije i migrantskih organizacija, s namjerom jačanja njihova međusobnog povjerenja i suradnje, uz dodatna ulaganja ovih gradova u interkulturnu edukaciju svojih policijskih službenika i redovno informiranje migrantskih organizacija (Caponio i Cappiali, 2017: 25).

Aktivizam protiv islamofobije razvio se usporedo s novom generacijom anti-rasnog djelovanja, prepoznavši u biti rasističku narav antimuslimanske diskriminacije u suvremenoj Europi. U tom smislu, u Francuskoj djeluju tri organizacije na suzbijanju islamofobije i rasizma od kojih *Collectif Contre l'Islamophobie en France (C.C.I.F.)*, osnovana 2000. za obranu ljudskih prava, od 2003 godine postaje najangažiranija u borbi protiv islamofobije. Radi se o nezavisnoj i financijski samodostatnoj organizaciji koja prikuplja podatke o verbalnim i fizičkim napadima na muslimane te nudi pravnu pomoć žrtvama. Razne međunarodne i europske institucije, uključujući Vijeće Europe, OSCE i UN koriste podatke C.C.I.F.-a, jer se smatraju najpouzdanijim izvorom o islamofobiji u Francuskoj (Caponio i Cappiali, 2017, p. 22).

Na nacionalnoj razini, Italija je 2010., u svrhu funkcionalnije integracije migranata, usvojila *Integracijski plan* (na snazi od 2012.) u čijem je primarnom fokusu organizacija ciljanih tečajeva u zemlji porijekla potencijalnih migranata, prije njihove emigracije, kako bi proces integracije nakon dolaska u Italiju bio što bezbolniji. *Integracijski plan* naglašava ne samo vrijednost obuke za određene vještine i poslove već i učenje talijanskog jezika i kulture. No implementacija ovog plana zahtijeva bilateralne ugovore; Italija je već potpisala takve ugovore s Albanijom, Egiptom, Šri Lankom i Marokom, a u pregovorima je i s Tunisom. Glavni ciljevi sporazuma tiču se usklađivanja odnosa između ponude i potražnje putem razmjene informacija; organiziranje i financiranje edukacijskih kooperativnih programa; dodjeljivanje preferencijalnih kvota, ponajprije za one koji su prošli tečajeve u zemlji porijekla, te jačanje uloge već etabliranih migrantskih zajednica u Italiji. Primjerice, sporazum s Marokom uključuje suradnju obiju država na usklađivanju ponude i potražnje za određenim poslovima te za iste organiziranje kurseva kao i tečajeva talijanskog jezika u Maroku (više o tome vidi Caneva, 2014: 13-15).

*Komisija za integracijske politike* Italije, osnovana 1998., postavila je za svoj cilj model integracije koji se temelji na osobnom integritetu i pozitivnoj interakciji stranaca i autohtonog stanovništva, što implicira i aktivnu ulo-

gu migranata. Po uspješnosti u realizaciji ovog, „modela“ ističu se gradovi Lucca i Catania, u području Toskane i Sicilije. Iz analize integracijskih strategija ova dva grada mogu se iščitati dva oblika dobre prakse u postizanju učinkovite integracije. Prvi, nužnost da se usvoji „mješoviti pristup: migrant-lokalno društvo“, koji podrazumijeva stalnu borbu protiv predrasuda, te povezivanje lokalnog stanovništva i migranata u zajedničko timsko djelovanje. Pokazalo se da je prepoznavanje zajedničkih interesa i interkulturalnog razumijevanja daleko djelotvornije od *samo* „pomaganja“ migrantima. Podupiranje njihove autonomije i neovisnosti prepoznaje se kao temeljni preduvjet za funkcioniranje obostrane integracije. U tom smislu, otvoreni pristup tržištu rada jedan od glavnih uvjeta dobre integracije.

Drugi primjer, u Cataniji na Siciliji, radi na principu združivanja integracijskih aktivnosti kroz djelovanje interkulturalnog *Centra: Casa dei Popoli* (Kuća naroda). Iako potaknut od lokalne uprave, *Centar* se razvio kao rezultat zajedničkih konzultacija s migrantima i domaćim stanovnicima. Od samog početka *Casa dei Popoli* pokazala se kao iznimno funkcionalan integracijski čimbenik iz razloga što promiče integraciju putem *jednog* centra a za organizaciju vrlo različitih usluga: od tečajeva jezika do kulturnih događanja, od zdravstvene zaštite do pravnih i administrativnih poslova. Tako je *Centar* je postao glavno referentno središte, kako za migrante tako i za domaće stanovnike ali i za sve druge lokalne „integracijske“ sudionike poput škola, bolnica ili sudova. Prostorije *Centra* koriste se i kao tzv. „mobilni konzulati“; naime, migranti su preko *Centra* dobili pristup uslugama svojih konzulata, bez potrebe putovanja u Rim ili druge veće talijanske gradove. *Centar* tako predstavlja sjajan primjer suradnje i praktične razmjene između migranata i društva domaćina (Carignani i Fontana, 2015: 135-137).

*Vijeće Europe za grupu interkulturalnih gradova* (The Council of Europe's Intercultural Cities group), osnovano 2008, prepoznalo je grad *Reggio Emilia* (sjev. Italija) kao primjer primjene dobrih praksi u integraciji prije svega muslimanskih migranata. Neke od značajnijih inicijativa gradske uprave *Regio Emilia* obuhvaćaju: 1) interkulturalno obrazovanje (uključujući studente, nastavnike i obitelji); 2) osnivanje interkulturalnog centra za posredovanje u mogućim konfliktima među različitim etničkim skupinama; 3) osnivanje škole arapskog jezika za nearapske govornike; 4) pružanje pomoći u stanovanju (npr. informiranje, osiguranje privremenog smještaja, dobivanje kredita) te, 5) inicijative s naglaskom na preuzimanju odgovornosti za grad i socijalnu koheziju njegovih stanovnika (Caponio i Cappiali, 2017: 25-26).

Politika integracije i inkluzivnosti u Norveškoj pretpostavlja da se migranti po dolasku što prije uključe na tržište rada i u društvo zemlje, jer je osnovni cilj da što moguće prije steknu jednake životne uvjete kao i domaće stanovništvo. No, integraciju migranata na tržište rada u Norveškoj mora se promatrati u kontekstu norveškog visokog BDP-a po glavi stanovnika, niske nezaposlenosti i visoke radne participacije i muškaraca i žena. Također, u Norveškoj je ograničena raspoloživost nisko kvalificiranih poslova za razliku od drugih europskih zemalja pa se tržišno radna integracija migranata koja odgovara potrebama zemlje smatra ključnom i ulažu se značajni naponi kako bi se postigao optimum. Jedna od poteškoća doseljenja u Norvešku jest to što velika većina migranata ne govori odnosno ne razumije jezik zemlje domaćina. I opet, kako je norveško tržište rada visoko regulirano i transparentno, stavlja se veliki naglasak na potpuno ovladavanje jezikom i u tu se svrhu organiziraju odgovarajući programi učenja jezika (v.: Host Country Report: Norway, 2010).

Zajednica norveškog grada *Midtown* odlučila je - unatoč ili upravo zato što je u jednom kratkom periodu primila veliki broj migranata - pokušati postići najbolje moguće rezultate u pogledu njihove ekonomske i socijalne integracije, i to u što kraćem vremenu. Kvalitetu integracijskog procesa unaprijedila je kroz radikalne organizacijske promjene spajanjem dviju institucija: *Centra za socijalni rad* i *Centra za obrazovanje* u jednu, novu, instituciju: *Centar za upoznavanje* (Center for Introduction) koji se specijalizirao isključivo za rad s migrantima. Naime, prije fuzije, oba su se *Centra* bavila migrantima samo kao dijelom svojih drugih redovitih aktivnosti s lokalnim stanovnicima. Njihovim spajanjem u jednu instituciju omogućeno je fokusiranje na migrante uz pokretanje ambicioznog ali atraktivnog poduzetničkog programa za njihovo profesionalno usavršavanje. Ova promjena prioriteta unijela je golemu razliku u rezultatima, kao i razliku u načinu rada socijalnih radnika, koji su istodobno i koordinatori i oni koji provode aktivnosti. Ovaj novi način djelovanja zahtijeva(o je) i veću angažiranost od strane migranata, korištenje njihovih znanja, vještina i resursa kako bi uspješno završili programe (do)školovanja i potom našli zaposlenje. Dvogodišnji program školovanja je obavezan; smatra se radnim mjestom, i svaka osoba prima mjesečnu plaću koja je dovoljna da pokrije sve životne troškove i omogući pristojan život. Školovanje obuhvaća učenje jezika i profesionalno usavršavanje za određeni posao. Nepohađanje programa ima za posljedicu „rezanje plaće“ te u konačnici isključenje iz programa. Migrante se potiče na aktivnost, inovativnost i društvenu participaciju te odgovornost za rješavanje svojih svakodnevnih problema i obavljanje praktičnih zadataka za koje su ranije brinuli socijalni radnici. Ovaj eksperiment grada *Midtowna* pokazao

se iznimno učinkovitim u osiguranju kvalitetne integracije migranata, što je jednako važno i za zemlju i za grad (Đorđević, 2018: 473-476).<sup>7</sup>

Način pristupa pitanju integracije savezne pokrajine i grada Berlina definiran je *Zakonom o participaciji i integraciji* (Participation and Integration Act/PartIntGesetz/), donesenim 2010., i prvi je takav u Njemačkoj. *Zakon* okvirno određuje međusektorske zadaće i smjernice, a njegovu provedbu prati *Predstavnik Berlina za migracije i integraciju* (Berlin's Commissioner for Migration and Integration). *Zakon* zastupa principe interkulturalne otvorenosti i ravnopravne participacije svih osoba migrantskog porijekla. Koncept interkulturalnosti i jednakosti zakona (čl. 4 PartIntG) odnosi se na sva upravna tijela grada, od Senata, javnih agencija, gradskih okruga, Parlamenta i drugih. Osnovna je namjera osigurati da svi stanovnici grada, bez obzira na svoje porijeklo, imaju jednake uvjete i pristupe svim gradskim službama. U tu je svrhu gradska uprava angažirala i veći broj zaposlenika migrantskog porijekla, uvažavajući time raznoliki sastav stanovništva, te inicirala seminare za interkulturalno obrazovanje. Također, u cilju ravnopravnijeg sudjelovanja u administraciji grada (čl. 6 PartIntG) i poticanja migrantskih organizacija na participaciju u lokalnim politikama, grad je osnovao *Državno savjetodavno vijeće za migracije i integraciju* (Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen) koje uključuje i stalnog predstavnika migrantskih manjina.

Drugo savjetodavno tijelo koje ovdje valja spomenuti je *Islamski forum Berlina* (Islamforum Berlin), koji je od 2005. najvažniji koordinacijski odbor između muslimanske zajednice i berlinske vlade. Na inicijativu *Predstavnik Berlina za migracije i integraciju* i *Muslimanske akademije* (Muslimische Akademie) odbor se sastaje četiri puta godišnje, a dnevni se red dogovara u suradnji s muslimanskom zajednicom i obično se odnosi na tekuća pitanja i događanja. No *Islamski forum* nije zakonski institucionaliziran, nema svojeg zastupnika u Senatu, te je stoga njegov djelokrug političkog utjecaja ograničen, moguć tek izravnim kontaktiranjem pojedinih odjela Senata.

U kontekstu integracijskih politika njemačke Vlade treba istaknuti osnivanje studija islamske teologije na njemačkim sveučilištima. Naime, potreba za akademskom izobrazbom nastavnika islama već je odavno prepoznata. Federalna vlada procjenjuje da će za planirani razvoj islamske religijske

---

<sup>7</sup> Opis se temelji na istraživanju A. Hagelund (2005) koja je pratila uspješnost eksperimentalnog programa ovoga norveškog grada ali zbog zaštite anonimnosti ispitanika nije navedeno pravo ime grada već opće: 'Midtown' (Đorđević, 2018: 474).



obuke u školama trebati 2.200 učitelja. Nadalje, u Njemačkoj ima preko 1.000 imama od kojih ne mali broj nije nikada stekao neko akademsko obrazovanje. *Njemački Savjet za prirodne i humanističke znanosti* 2010. dao je inicijalni poticaj za uvođenje islamske teologije kao univerzitetskog predmeta i iste je godine federalna ministrica obrazovanja Annette Schavan pokrenula osnivanje četiri centra islamske teologije: u Münster/Osnabrücku, Tübingenu, Frankfurt/Giessenu i Nürnberg/Erlangenu, koji su već 2011. počeli s radom (DW, 2013).

Na općem planu integracije, *Europska je komisija* u lipnju 2016. usvojila *Akcijski plan za integraciju osoba iz trećih zemalja* (The Action Plan on the Integration of Third-Country Nationals) koji uključuje aktivnosti u nizu područja bitnih za uspješnu integraciju. One obuhvaćaju: a) mjere prije odlaska i prije dolaska migranata, uz aktivnosti na pripremi i migranata i lokalnih zajednica za proces integracije; b) organiziranje učenja jezika; c) sudjelovanje djece migranata u programu rane dječje edukacije i skrbi; d) izobrazbu nastavnika i stručno osposobljavanje za lakše ulazanje na tržište rada i poduzetništva; e) dostupnost osnovnih usluga poput stanovanja i zdravstvene zaštite (Friends of Europe, 2019: 5).

---

## 5. Zaključci i Preporuke

---

Unatoč činjenici da muslimani čine tek manji dio ukupnog broja migranata u Zapadnoj Europi i potječu iz različitih sredina, rasprava o njihovoj integraciji nerazmjerno se usredotočuje na njihov islamski vjerski identitet, dok se njihovi stvarni socijalni problemi (rano napuštanje škole, niska zaposlenost, kriminal), ne rješavaju uobičajenim socijalnim strategijama, već najčešće tumače kao problemi islamske religije. Ova opterećenost islamom odražava se i u defenzivnom stavu mnogih mladih muslimana. Stoga u raspravama o socijalnoj integraciji valja manje uključivati religiju, a više promišljati inkluzivno, i na građanskim pravima utemeljeno razumijevanje nacionalnih identiteta (usp. Chbib, 2016: 8).

Prema Ingelfinger (2011), jedan od problema u odnosima između migranata i društva primitka jest što se migranti često percipiraju *statično*, kroz zamišljene kulturne razlike ili etnije. Tako dolazi do njihova kategoriziranja, odvajanja od lokalne većine i umanjivanja njihove vrijednosti. Migranti se, također, nerijetko doživljavaju kao *pasivan* problem, a ne kao aktivni ljudi

koji znaju i žele rješavati problem. Slično, Amel Boubekeur smatra kako dio neuspjeha europskih socijalnih politika s ciljem integracije muslimana leži u tome što su one (politike) kreirane bez njihova sudjelovanja. Jako je važno uključiti muslimane u svakodnevna zbivanja, a ne samo kada je u pitanju neka sigurnosna prijetnja. Prema Boubekeur, muslimani se žele integrirati; njihova reakcija na pojedine krizne situacije dokazuje njihovu zainteresiranost da budu aktivni građani (Boubekeur, 2008: 85-99).

Već je istaknuto kako je uspješna integracija obostrani proces koji uključuje kako migrante tako i društvo zemlje primitka te stoga zahtijeva prilagodbu s obje strane. Za takav proces mjere koje podržavaju razne oblike kontakata i razmjena od bitne su važnosti. Jednako, uključivanje „domaćih“ građana u procese odlučivanja koji se tiču migranata iznimno je značajno u prevladavanju predrasuda spram „stranaca“. Primjerice, dok se polovina muslimanskih ispitanika identificira sa zemljom u kojoj živi (tj. vide se kao Belgijanci, Francuzi, Nizozemci itd.) domaće ih stanovništvo takvima ne doživljava; stoga valja uložiti napore da domaća javnost počne gledati na muslimane kao dio *mainstream* društva što je, između ostalog, moguće postići kroz edukaciju o njihovom doprinosu europskim vrijednostima, društvu i ekonomiji. Istodobno, odgovornost imaju i muslimanske zajednice; one također trebaju iskazati interes koji će donijeti promjene u politici, praksi i postupcima.

Nije moguće ponuditi jedan „recept“ za uspješnu politiku integracije, jer svaka zemlja ima vlastite kulturne, socijalne, ekonomske, administrativne i političke specifičnosti pa je praktički nemoguće domisliti mjere koje bi se mogle primijeniti u svim slučajevima. Ipak, neke vodeće principe moguće je izdvojiti iz primjera dobrih praksi koje se prakticiraju u zemljama imigracije, na nacionalnoj ali češće i uspješnije na lokalnoj razini. No, iako se proces integracije pretežito odvija na lokalnoj razini, fragmentacija relevantnih zakonskih odredbi i politika i njihova različita primjenjivost upozoravaju na potrebu da se Europska Unija više angažira u definiranju jasnih standarda u vezi prihvata i integracije migranata kako bi se izbjegle velike razlike u rezultatima integracijskih politika pojedinih zemalja EU.

Prva zadaća iz analize dobrih praksi upućuje na nužnost stvaranja osnovnih preduvjeta za jasnu viziju društva, pri čemu pojavu migracija - koju se danas u Europi okrivljuje za bezbroj manjkavosti i grešaka - valja staviti u realne okvire te poslati nedvosmislenu poruku javnosti da migranti predstavljaju važan društveni i ekonomski kapital.

Inkluzivno društvo ne može se temeljiti na etničnosti ili religiji, premda ekstremna desnica i populističke stranke diljem Europe upravo naglašavaju da je to *ono* što određuje nacionalne identitete. Uključivo društvo moguće je graditi na onim temeljnim vrijednostima slobode, poštivanja ljudskih prava i solidarnosti na kojima je Europska Unija utemeljena.

Zaključno, tri su ključne strategije unapređenja integracije i društvene kohezije u zapadnoeuropskim zemljama: prvo, unaprijediti mogućnosti opće participacije muslimana, osobito u sustavima zapošljavanja i obrazovanja. Drugo, dodijeliti islamu jednaki legalni status u svim zemljama primitka kao i drugim institucionalnim religijskim skupinama, time priznajući religijsku raznolikost društva. I, treće, podupirati interkulturalne kontakte i međureligijske dijaloge, u školama, medijima, susjedstvu, te jačati suradnju između različitih subjekata uključenih u integracijske procese na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini uz poticanje razmjene iskustava među EU članicama.



*Izbjeglička obitelj iz programa  
premještanja  
Foto: Hrvatski Crveni križ*

---

## Literatura

- Ahmed, N. (2019). Unworthy victims: Western wars have killed four million Muslims since 1990, *Human Rights - Middle East Eye*, 2, <https://www.middleeasteye.net/opinion/> (18.09.2019.).
- Basteiner, A. (1994). „Immigration and the ethnic differentiation of social relations in Europe“, u: John Rex i Beatrice Drury (ur.). *Ethnic Mobilisation in a Multi-Cultural Europe*, Avebury: Aldershot. str. 48-56.
- Boubekeur, A. (2008). Time to Deradicalise? The European Roots of Muslim Radicalisation, *The International Spectator*, 43(2008): 85-99, <https://www.researchgate.net/publication/233006041> (20.09.2019.).
- Bruinessen van, Martin (2001). The Production of Islamic Knowledge in Western Europe, *ISIM Newsletter*, Leiden, 8(2001): 3.
- Caneva, E. (2014/05). The Integration of migrants in Italy: an overview of policy instruments and actors, *INTERACT - Researching Third Country Nationals' of Immigration as Actors of Integration Integration as a three-way process – Immigrants, Countries of Emigration and Countries*, European University Institute, 25, <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/32019> (10.07.2019.).
- Caponio, T. I Cappiali, T. (2018). Exploring the Current Migration/Integration ‘Crisis’: What Bottom-up Solutions?, *Vision Europe Summit*, 22, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/> (17.07.2019.).
- Carignani, S. I Fontana, I. (2018). Integration policies at the local level in Italy: The case of Lucca and Catania, u: *Newcomer Integration in Europe: Best Practices and Innovations since 2015*, Foundation for European progressive Studies (FEPS), Brussels, 127-139.
- Cerić, M. (2007). The Challenge of a Single Muslim Authority in Europa, *European View* 6(2007): 41-48.
- Cesari, J. (2016). Include Islam in the History and shared Memory of European Nations, u: *Europe has a problem with immigrants, not with Islam*, Category/Ideas/Up for discussion, 9, <https://www.zocalopublicsquare.org/> (17.08.2019.).
- Cesari, J. (2009). Islam in the West: From Immigration to Global Islam, *Harvard Middle Eastern and Islamic Review*, 8(2009): 148-175.
- Council of the European Union (2004). Press Release - 2618th Council Meeting Justice and Home Affairs Brussels, EN 14615/04 (Presse 321), 19 November 2004.
- Čičak-Chand, R. (2004) Ethnic and Cultural Identity of Muslim Immigrants in Western Europe, *AEMI Journal*, Stavanger, vol. 2:106-118.
- Čičak-Chand, R. (1999). Religija kao izraz etničkog i kulturnog identiteta: islam i muslimani u Zapadnoj Europi, u: Čačić-Kumpes, J. (ur.): *Kultura, etničnost, identitet*. Zagreb: Institut za migracije i narodnosti, Naklada Jesenski i Turk i Hrvatsko sociološko društvo: 261-273.

- Chbib, R. (2016). Obsessing about religion is also making young Muslims defensive, u: *Europe has a problem with immigrants, not with Islam*, Category/Ideas/Up for discussion: 8, <https://www.zocalopublicsquare.org/> (17.08.2019.).
- Chike, Ch. (2017). Faithful Friends: A Christian Initiative Creating a Positive Attitude to Muslims, *International Society for the Sociology of Religion (ISSR)* (2017) – Conference Programme, University of Lausanne, 72.
- De Ley, H. (1998). Muslims in Belgium: Enemies from within or Fellow-Citizens? Leiden: *ISIM Newslette Geschlechter Studien*, Verlag: Budrich UniPress Ltd., Leverkusen-Opladen, 1(1998): 1-32.
- Dellwo, B. (2017). „Classization“ of Religion? The Intersection of „Race“ and „Class“ in the Framing of the Muslima Question, *International Society for the Sociology of Religion (ISSR)* (2017) - Conference programme, University of Lausanne, 160.
- DW Made for Minds (2013). Islamic success story at German universities, <https://www.dw.com/en/islamic-success-story-at-german-universities/a-16526690> (5.08.2019.).
- Đorđević, S. (2018). Local Government Capacities for the Integration of Migrants: Good European Experiences and Practices, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 18 (3): 468-486, <https://doi.org/10.31297/hkju.18.3.5> (28.09.2019.).
- Erdenir, B. (2010). Islamophobia qua racial discrimination, in: A. Triandafyllidou (ed.). *Muslims in 21st Century Europe: Structural and Cultural Perspectives*, London: Routledge:18, <https://www.doi.org/10.4324/9780203877845>. str. 27-44 (8.10.2019.).
- Eriksen Hylland, Th. (2013). Immigration and National Identity in Norway. *Transatlantic Council on Migration*, A Project of the Migration Policy Institute.
- Fleischmann, F. (2011). Second Generation Muslims in European Societies – Comparative Perspectives on Education and Religion (PhD thesis, p. 252), KatholiekeUniversitet Leuven, [https://www.dspace.library.u.u.nl/>Proefschrift\\_FenellaFleishmann\\_010211](https://www.dspace.library.u.u.nl/>Proefschrift_FenellaFleishmann_010211) (16.09.2019.).
- Europe's migration challenge: from integration to inclusion (2019). *Friends of Europe*: 1-14.
- Hillenbrand, B. (1998/99). Spirit Level: As Islam in Europe Flourishes, Will Integration End-Intolerance?, *Visions of Europe, Time: Special Issue*, New York: 90-93.
- Ingelfinger, A. (2011). Eine Einleitung, u: M. Penkwitt i A. Ingelfinger (urs.), *Migration, Mobilitat*, Geschlecht, Freiburger Geschlechter Studien, Verlag: Budrich UniPress Ltd., Leverkusen-Opladen, 1-10.
- Islamic Education in Europe (2010). *Euro-Islam: Analysis on Islam in Europe and North America*: 1-24, <https://www.euro-islam.info/key-issues/education> (16.10.2019.).
- Jaumotte, F. i Saxena, S. (2016). a) Migrants bring economic benefits for advanced economies; b) Impact of immigration on income levels in advanced economies, *International Monetary Fond* (IMF)

- Kandil, F. (1997). Social Reception of Muslim Immigrants in Western Europe - A Case of Germany, u: Dž. Hodžić (ed.). *Islam in the Western World*, Zagreb: Islamic Center.
- Mahamdallie, H. (2015). Islamophobia: the othering of Europe's Muslims. *International Socialism – A quarterly review of socialist theory*, issue – 146, 1-21, <http://www.isj.org.uk> (2.10.2019.).
- Mårtensson, U. (2014). 'Public Islam' and the Nordic Welfare State: Changing Realities?, *Tidsskrift for Islamforskning, Nordic Welfare State*, 8(1): 4-26.
- Norway – Host Country Report - European Commission (2010). Making a Success of Integrating Immigrants into the Labour Market. *Norwegian Directorate of Integration and Diversity* (IMDi), 3-22, [Ec.europa.eu/social/BlobServlet?docid=8221@langId=en](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docid=8221@langId=en) (21.10.2019.).
- Institut Otvoreno društvo - Open Society Institute - OSI (2010). Muslims in Europe: A Report on 11 EU Cities, *At Home in Europe Project*, New York-London-Budapest.
- Pew Research Centre (2018). *Being Christian in Western Europe*, 1-35, <https://www.pewforum.org>. (31.07.2019.).
- Pew Research Centre (2017). *Muslim Population Growth in Europe*, 2-4, <https://www.pewforum.org>. (31.07.2019.).
- Relevy, S. (2015). Perspectives of Otherness: Muslims in Europe between Assimilation and Polarization. Working Paper 142, *Konrad Adenauer Stiftung&European Forum at the Hebrew University*, Jerusalem: 1-60, <https://www.ef.huji.ac.il>. (1.10.2019.).
- Rissanen, I. (2015). Negotiating Identity, Difference and Citizenship in Finnish Islamic Religious Education – Building a Foundation for the Emergence of 'Finnish Islam? u: Sedgwick, M. (ur.) *Making European Muslims: Religious Socialization among Young Muslims in Scandinavia and Western Europe*, New York, Routledge: 185-204.
- Rytter, M. (2018). Writing against Integration: Danish Imaginaries of Culture, Race and belonging. *Ethnos – Journal of Anthropology*, (2018):1-20.doi: 10.1080/00141844.2018.1458745 (22.09.2019.).
- The Economist, (2015). Islam in Europe, Jan 7th, 1-2.
- Tibi, B. (2010). Ethnicity of Fear? Islamic Migration and Ethnicization of Islam in Europe, *Studies in Ethnicity and Nationalism* 10 (1): 126-157.
- Yardim, M. i Tecim, E. (2016). Marginalized Minority Groups in Europe in the Context of the Clash of Civilizations: The Case of Muslims, *European Scientific Journal*, 12(11): 265 – 280, doi.org/10.19044/esj.2016 (22.08.2019.).



*Ženska grupa u knjižnici Marina Držića u Zagrebu, 2019. godina  
Foto: Hrvatski Crveni križ*



# Sustav integracije osoba pod međunarodnom zaštitom u Republici Hrvatskoj

---

## 1. Uvod

---

Republika Hrvatska primarno je emigracijska i tranzitna zemlja, a posljednjih je godina obilježava emigracijska depopulacija koja, između ostalih trendova (npr. negativni prirodni prirast, starenje stanovništva itd.) ukazuje na vrlo nepovoljan demografski razvoj stanovništva. Nakon pristupanja EU i otvaranja tržišta rada zapadnih država članica EU hrvatskim građanima ekonomske migracije su u daljnjem porastu. Usporedo s emigracijom hrvatskih građana, u porastu je i imigracija u Hrvatsku, kao i neregularne migracije tranzitnog tipa preko hrvatskog teritorija te prisilne migracije, odnosno dolasci osoba koje traže i dobivaju međunarodnu zaštitu u Hrvatskoj. Međutim, usprkos blagom porastu imigracije, migracijski saldo u Hrvatskoj je i nadalje negativan (v. tablicu 1). Što se tiče podrijetla useljenika, prema podacima Državnog zavoda za statistiku, u 2018. godini od ukupnog broja doseljenih osoba 39,8% osoba doselilo se iz Bosne i Hercegovine.

---

<sup>1</sup> dr.sc. Goranka Lalić Novak, izvanredna profesorica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i predsjednica Hrvatskog pravnog centra, goranka.lalic@pravo.hr

**Tablica 1: Migracijski saldo u razdoblju 2008.-2018.**

	Doseljeni iz inozemstva	Odseljeni u inozemstvo	Migracijski saldo
2008.	14541	7488	7053
2009.	8468	9940	-1472
2010.	4985	9860	-4875
2011.	8534	12699	-4165
2012.	8959	12877	-3918
2013.	10378	15262	-4884
2014.	10638	20858	-10220
2015.	11706	29651	-17945
2016.	13985	36436	-22451
2017.	15553	47352	-31799
2018.	26029	39515	-13486

Izvor: Priopćenje DZSRH, br. 7.1.2., Zagreb, 24. 7. 2019.

Što se tiče prisilnih migracija, broj je tražitelja međunarodne zaštite u porastu. Prema podacima Ministarstva unutarnjih poslova, 2019. godine zabilježeno je 1.986 tražitelja, 2018. 1.068 tražitelja, a 2017. godine 1.887 tražitelja, što predstavlja značajan porast u odnosu na prethodne godine (2014. – 454, 2015. – 211, 2016. - 234). Većinom se radi o osobama iz Afganistana i Sirije, ali i Pakistana, Iraka, Irana, Turske, te drugih zemalja.<sup>2</sup> Od 2006., kada je odobren prvi azil, pa do kraja 2019. u Hrvatskoj je međunarodna zaštita<sup>3</sup> priznata za 908 osoba (v. tablicu 2).

<sup>2</sup> Statistički podaci dostupni na <https://mup.gov.hr/pristup-informacijama-16/statistika-228/statistika-trazitelji-medjunarodne-zastite/283234>

<sup>3</sup> Prema Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, međunarodna zaštita obuhvaća azil i supsidijarnu zaštitu. Azil je zaštita koja se priznaje osobi koja se nalazi izvan zemlje svog državljanstva ili uobičajenog boravišta, a osnovano strahuje od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja zbog čega ne može ili ne želi prihvatiti zaštitu te zemlje. Supsidijarna zaštita priznaje se u slučaju da postoje opravdani razlozi koji ukazuju na to da će se povratkom u zemlju podrijetla osoba suočiti sa stvarnim rizikom trpljenja ozbiljne nepravde i koji nije u mogućnosti ili zbog takvog rizika ne želi prihvatiti zaštitu te zemlje.

**Tablica 2: Broj osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita**

	Azil	Supsidijarna zaštita	Ukupno
2006.	1	-	1
2008.	3	3	6
2009.	11	2	13
2010.	5	9	14
2011.	4	9	13
2012.	21	14	35
2013.	7	17	24
2014.	15	10	25
2015.	36	7	43
2016.	83	17	100
2017.	183	28	111
2018.	240	25	245
2019.	157	1	158
ukupno	766	142	908

Izvor: MUP RH, Statistički pokazatelji tražitelja međunarodne zaštite do 31. 12. 2019.

Republika Hrvatska sudjeluje i u europskom programu preseljenja državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koje ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite. Temeljem obveza koje proizlaze iz navedenog programa, Vlada RH obvezala se da će do kraja 2019. prihvatiti 400 izbjeglica, odnosno osoba koje ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite.<sup>4</sup> Do kraja kolovoza 2019. u Hrvatsku je preseljeno 250 izbjeglica, sirijskih državljana.

<sup>4</sup> V. Odluku o premještanju i preseljenju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koji ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite (NN 78/15), prema kojoj se Republika Hrvatska obvezala prihvatiti do 550 državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva (150 osoba po osnovi preseljenja i 400 osoba po osnovi premještanja). Sukladno Odluci o preseljenju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koje ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite (NN 99/17), u 2018. godini Republika Hrvatska se obvezala prihvatiti do 100 državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva po osnovi preseljenja. 2019. godine, na temelju Odluke o preseljenju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koje ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite za 2019. godinu (NN 16/19), Republika Hrvatska se obvezuje prihvatiti do 150 državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva po osnovi preseljenja odnosno po osnovi sudjelovanja u drugim oblicima solidarnosti s državama članicama Europske unije.

Usporedno s povećanjem broja osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita te pristupanjem Hrvatske Europskoj uniji, počinje se razvijati i politika integracije ovih osoba u hrvatsko društvo. Istodobno, indeks razvijenosti politika integracije migranata (MIPEX) s ukupnom ocjenom 44/100 2014. godine ukazivao je na to da su migranti (uključujući i izbjeglice) u Hrvatskoj u mnogim aspektima u nepovoljnijem položaju u odnosu na većinsko stanovništvo (Vankova et al., 2014). Iako su u posljednje vrijeme napravljene određeni pomaci, u praksi se osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita suočavaju s različitim izazovima, a što posljedično dovodi do njihovih sekundarnih kretanja u druge države članice EU s bolje razvijenim mjerama uključivanja u društvu i/ili imaju veće zajednice osoba iz istih zemalja ili regija.

U ovom radu analiziraju se strateški dokumenti i ključni propisi koji uređuju sustav integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u hrvatsko društvo te se mapiraju ključni akteri koji sudjeluju u procesu integracije. Prikazuju se i ključni problemi u sustavu integracije, a posebno se naglašavaju izazovi koji proizlaze iz rada HCK-a s osobama pod međunarodnom zaštitom.

---

## **2. Integracija osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u strateškim dokumentima i propisima**

---

Sustav integracije migranata u hrvatsko društvo počinje se intenzivnije razvijati kao posljedica pristupanja Hrvatske EU-u (Lalić Novak i Giljević, 2019). Naime, iako su države članice EU prvenstveno nadležne i odgovorne za integraciju migranata, ovo pitanje važno je i na razini same EU i njezinih institucija. Uspješna integracija migranata (državljana trećih zemalja) smatra se pitanjem od zajedničkog interesa za sve države članice te političkim prioritetom koji je potrebno nastojati ostvariti u okviru različitih područja, ali i na različitim razinama. U skladu s navedenim, EU može utvrditi mjere kojima se potiče i podupire djelovanje država članica u promicanju integracije te ima važnu ulogu u podupiranju, poticanju i koordiniranju mjera i politika država članica u tom području. U tom smislu, EU ima važan utjecaj i na razvoj sustava integracije u Hrvatskoj. Utjecaj EU-a vidljiv je i u određenju integracije u strateškim dokumentima u Hrvatskoj. Tako se već u pr-

vom strateškom dokumentu u području migracija, *Migracijskoj politici Republike Hrvatske za 2007.-2008. godinu* (NN 83/07) integracija definira kao dvostrani proces koji s jedne strane zahtijeva međukulturalnu komunikaciju i upoznavanje stranaca s društvom u kojem žive, ali i upoznavanje okoline s njima. Takvo određenje integracije zagovara EU, primjerice u Priopćenju Europske komisije o imigraciji, integraciji i zapošljavanju iz 2003., u kojem se integraciju definira kao dvosmjerni proces utemeljen na uzajamnim pravima i pratećim obvezama državljana trećih zemalja u zakonitom boravku i društva primitka, a omogućava punu participaciju migranata.<sup>5</sup>

U Hrvatskoj, zbog relativno malog broja stranaca, koji su većinom državljani zemalja iz regije (BiH, Srbija, Kosovo) i s hrvatskim stanovništvom dijele povijesno-institucionalno naslijeđe, sličan jezik i kulturu, politika integracije usmjerena je prvenstveno na osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita. Sustav njihove integracije još je uvijek u ranoj fazi razvoja, a politika integracije razvija se primarno na nacionalnoj razini vlasti. Pojedine lokalne jedinice tek recentno razvijaju lokalne mjere kao potporu nacionalnoj politici integracije.

Ovdje će se prikazati ključni strateški dokumenti koji sadržavaju mjere od važnosti za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u hrvatsko društvo te temeljni propisi koji reguliraju prava tih osoba.

## **2.1. Strateški dokumenti od utjecaja na integraciju izbjeglica u hrvatsko društvo**

---

Prvi strateški dokument u kojem se spominje integracija stranaca u hrvatsko društvo jeste već spomenuta *Migracijska politika Republike Hrvatske za 2007.-2008. godinu*, koju je Hrvatski sabor usvojio u srpnju 2007. na temelju Nacionalnog programa Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji za 2005. godinu, dakle kao uvjet iz pretpripravnog partnerstva. Migracijska politika donesena je s ciljem da „RH vodi aktivnu migracijsku politiku, temeljenu na načelima slobode kretanja, solidarnosti i humanosti, a skrbeći se istodobno o gospodarskom, društvenom i kulturnom razvitku zajednice.“ Kao cilj integracije, dokument navodi izgradnju okruženja koje se temelji

---

<sup>5</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment, COM/2003/0336 final.

na određenim općim vrijednostima i načelima - na jednakosti, pravednosti, uvažavanju i postizanju pojedinačne i zajedničke koristi. U svrhu ostvarenja ovog cilja potrebno je, s jedne strane, pripremiti pravni okvir koji će omogućiti integraciju u hrvatsko društvo, a s druge, stvoriti poticajno okruženje za integraciju, što uključuje sprječavanje diskriminacije i ksenofobije te promicanje međukulturalnog dijaloga. Dokument navodi kao najvažnije uvjete za integraciju stranaca u društvo pristup tržištu rada, pristup sustavu školstva, zdravstvenog i socijalnog osiguranja te suradnju sa zemljama podrijetla. Za sve navedeno nužna je suradnja svih aktera u društvu - državnih institucija, nevladinih organizacija kao i vlasti na lokalnoj razini. Prva migracijska politika govori o integraciji stranaca općenito te ne sadržava posebne odredbe o integraciji osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita. Valja napomenuti da je u vrijeme donošenja ovog dokumenta azilna zaštita bila odobrena samo jednoj osobi, 2006. godine.



*Svakodnevne integracijske aktivnosti s muškarcima  
Foto: Hrvatski Crveni križ*

Drugi strateški dokument u području migracija koji sadržava određene integracijske politike jeste *Migracijska politika Republike Hrvatske za razdoblje 2013.-2015.* (NN 27/13) koju je Hrvatski sabor usvojio u veljači 2013. godine kao jedan od uvjeta za pridruživanje EU-u i korištenje europskih fondova u području migracija. Temeljni je cilj migracijske politike da sva državna tijela, kao i ostali dionici (jedinice lokalne i područne samouprave, organizacije civilnog društva, javne službe), pravodobno i usklađeno djeluju na pronalaženju djelotvornih odgovora na pozitivne i negativne učinke migracijskih kretanja, a kako bi se osiguralo da migracijska kretanja u RH budu u korist gospodarskog i socijalnog razvitka države i društva. U odnosu na integraciju, dokument navodi „jedan od najvećih problema, koji je utvrđen u sustavu migracija, jest problem integracije stranaca u hrvatsko društvo“. U području integracijske politike predviđeno je pet mjera, organizacijske i provedbene naravi: (1) izrada prijedloga za imenovanje Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo; (2) imenovanje Radne skupine za operativnu provedbu zadaća Stalnog povjerenstva; (3) izrada akcijskog plana za uklanjanje prepreka kod ostvarivanja prava u području integracije; (4) aktivnosti koje imaju za cilj podizanje javne svijesti o različitim aspektima i uzročno-posljedičnim pojavama migracijskih kretanja; (5) provedba Nastavnog plana i programa hrvatskog jezika za osobe starije od 15 godina na razini svih županija. Posljednja mjera usmjerena je posebno na osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita, budući da je prepoznato kako je najveći problem u njihovoj integraciji predstavljao nedostatak programa učenja hrvatskog jezika za odrasle osobe, osobito za one koje su smještene izvan područja Grada Zagreba.

Na temelju obveza iz migracijske politike (mjera 1 i 2), Vlada RH u travnju 2013. godine osnovala je Stalno Povjerenstvo za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo. Isti mjesec ravnatelj Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH imenovao je Radnu skupina za operativnu provedbu zadaća Stalnog povjerenstva, u čijem su radu sudjelovali predstavnici nadležnih ministarstava, ali i organizacija civilnoga društva (Hrvatski Crveni križ, Centar za mirovne studije) i Instituta za migracije i narodnosti. Radna skupina izradila je *Akcijski plan za uklanjanje prepreka u ostvarivanju pojedinih prava u području integracije stranaca za razdoblje od 2013. do 2015. godine.*<sup>6</sup> Iako je Akcijski plan usmjeren na sve strance, „s obzirom na posebnu ranjivost i specifičnost situacije u kojima se nalaze osobe kojima je odobren azil ili supsidijarna zaštita“, mjere se u većoj mjeri

---

<sup>6</sup> Dostupno na: <https://ljudskaprava.gov.hr/integracija-stranaca-u-hrvatsko-drustvo/643>



odnose na njihovu integraciju u hrvatsko društvo. Akcijski plan odnosio se na šest područja integracije: socijalna skrb i zdravstvena zaštita; smještaj i stanovanje; učenje jezika i obrazovanje; zapošljavanje; međuresorna suradnja; podizanje svijesti o problematici azilanata i stranaca pod supsidijarnom zaštitom.

Sljedeći strateški dokument, *Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. godine do 2019. godine*, Vlada RH usvojila je 23. studenoga 2017. godine kao nacionalni okvir za njihovu integraciju u hrvatsko društvo. Povod izrade Akcijskog plana bila je „posebna ranjivost osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita te je cilj pružiti im pomoć i zaštitu kako bi lakše prebrodili tešku situaciju izbjegličko-humanitarne krize koja ih je pogodila, a koja je zatekla ne samo zemlje članice EU nego i našu državu“. Naime, okolnost koja je utjecala na donošenje novog Akcijskog plana bila je izbjegličko-migrantska kriza 2015. i 2016. godine, kada je u razdoblju od rujna 2015. do travnja 2016. godine kroz Hrvatsku u okviru balkanskog koridora prošlo oko 650.000 izbjeglica i migranata. Iako je vrlo mali broj osoba (njih 211) izrazio namjeru za traženjem međunarodne zaštite u Hrvatskoj, zbog velikog broja novopristiglih izbjeglica na razini EU-a postavljen je program kvota premještanja i preseljenja državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koje ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite, a u kojem se i Republika Hrvatska kao država članica EU obvezala sudjelovati. Upravo je očekivano povećanje priljeva osoba koje bi dobile zaštitu u RH bio razlog donošenju novog Akcijskog plana. Akcijski plan izradila je Radna skupina koja se tijekom godina dopunjavala novim članovima, predstavnicima nadležnih tijela državne uprave, Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, Ureda za udruge Vlade RH, organizacija civilnoga društva te međunarodnih organizacija. Slično kao i prethodni, novi Akcijski plan odnosi se na sljedeća područja integracije: socijalna skrb i zdravstvena zaštita; smještaj i stanovanje; učenje jezika i obrazovanje; zapošljavanje; međunarodna suradnja; međuresorna suradnja; podizanje svijesti o problematici osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita. Predviđene mjere nadopunjuju, odnosno trebaju olakšati provedbu prava osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita, a koja su predviđena propisima iz ovog područja, prije svega Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Zakona o strancima te sektorskog zakonodavstva. Novim Akcijskim planom prvi je put predviđeno donošenje Plana razmještanja osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u RH, jednom godišnje sukladno utvrđenim potrebama za osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita razmještanja te trenutnim mogućnostima. Nositelj izrade Planova razmještanja jeste Ured za

ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH, a donosit će ih Radna skupina za operativnu provedbu zadaća Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo. Za provedbu mjera Akcijskog plana u razdoblju od 2017. do 2019. godine planirano je utrošiti 60.400.000,00 kn (za 2017. godinu 15.400.000,00 kn; za 2018. godinu 22.300.000,00 kn; za 2019. godinu 22.700.000,00 kn).

I drugi strateški dokumenti spominju integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita. *Strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti Republike Hrvatske (2014.-2020.)*<sup>7</sup> prepoznaje osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita kao jednu od najranjivijih skupina stanovništva i posebno zastupljenu među siromašnima te stoga potencijalno isključene od pristupa temeljnim pravima s obzirom na njihov ekonomski status. Svrha je strategije „zajedničkim pristupom postići osiguranje minimalnog životnog standarda najugroženijeg dijela stanovništva te osigurati uvjete za sprječavanje novih pojava siromaštva i socijalne isključenosti“. I u ovom dokumentu ističe se važnost provođenja programa učenja hrvatskog jezika za tražitelje azila, azilante i strance pod supsidijarnom zaštitom, kao „jednoj od najvažnijih mjera kojom se osigurava integracija i sprječavaju diskriminirajući postupci i ponašanja prema doseljenicima, te osigurava pristup srednjoškolskom obrazovnom sustavu i sustavu obrazovanja odraslih“.

*Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2017. do 2022. godine te Akcijski plan za provedbu Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije 2017.-2019.*<sup>8</sup> važni su za sprječavanje diskriminacije, a odnose se i na osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita kao izložene diskriminaciji po različitim osnovama. Nacionalni plan usmjeren je na zaštitu od diskriminacije te promicanje i unaprjeđenje prava na jednako postupanje u Republici Hrvatskoj te podizanje javne svijesti o važnosti poznavanja i ostvarivanja ovog prava.

---

<sup>7</sup> Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/ZPPI/Strategije/Strategija%20borbe%20protiv%20siroma%C5%A1tva.pdf>

<sup>8</sup> Dostupno na: <https://ljudskaprava.gov.hr/suzbijanje-diskriminacije/571>

## 2.2. Pregled propisa koji uređuju prava osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita

---

Temeljni propis koji uređuje prava osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita jeste *Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti* (dalje: ZMPZ) (NN 70/15, 127/17). Taj je Zakon usklađen s UN-ovom *Konvencijom o statusu izbjeglica* iz 1951. (Ženevska konvencija) i pripadajućim Protokolom iz 1967.<sup>9</sup> U odnosu na pravni status izbjeglica te njihova prava i obveze u zemlji izbjeglištva, Ženevskom konvencijom utvrđeno je da izbjeglicama treba osigurati barem ona prava i onu pomoć koju imaju ostali stranci koji zakonito borave u zemlji azila, uključujući slobodu mišljenja, kretanja te pravo pojedinca da ne bude mučen i izvrgnut ponižavajućem postupanju. Izbjeglice imaju pravo na gospodarska i socijalna prava kao i ostale osobe, te na zdravstvenu zaštitu, školovanje i pravo na rad.

Prava osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita prema ZMPZ-u uključuju pravo na boravak, spajanje obitelji, smještaj, rad, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, slobodu vjeroispovijesti, besplatnu pravnu pomoć, socijalnu skrb, pomoć pri integraciji u društvo, vlasništvo nekretnine te stjecanje hrvatskog državljanstva. ZMPZ navodi i određene obveze osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita, a koje uključuju poštivanje Ustava, zakona i drugih propisa, obvezu prijave prebivališta u roku od 15 dana od uručenja odluke o odobrenju međunarodne zaštite, obvezu nošenja dozvole boravka koju osoba mora dati na uvid zakonom ovlaštenim osobama te pohađanje tečaja hrvatskog jezika, povijesti i kulture (čl. 64., st. 4. ZMPZ). Valja naglasiti da ZMPZ ne radi razliku između prava osoba kojima je odobren azil i onih kojima je odobrena supsidijarna zaštita, osim u dijelu važenja dozvole boravka i mogućnosti izdavanja putne isprave.

*Pravo na boravak* (čl. 65. ZMPZ) osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita stječu danom uručenja odluke o odobrenju međunarodne zaštite, a dokazuje se dozvolom boravka. U slučaju da se osoba iseli iz RH ili neprekidno boravi u inozemstvu duže od šest mjeseci, a da o tome prethodno nije obavijestila MUP, osoba će izgubiti pravo na boravak u RH, odnosno ukinut će se dio odluke o odobrenju međunarodne zaštite koji se odnosi na odobrenje prava na boravak. Dozvola boravka azilantu izdaje se za razdoblje od pet

---

<sup>9</sup> Konvencija o statusu izbjeglica je stupila na snagu 21. travnja 1954., a RH postaje članica na temelju sukcesije bivše SFRJ.

godina, a strancu pod supsidijarnom zaštitom za razdoblje od tri godine. Što se tiče *putnih isprava*, azilantu se putna isprava za azilanta izdaje za razdoblje od pet godina, dok se strancu pod supsidijarnom zaštitom može izdati posebna putna isprava za stranca sukladno odredbama Zakona o strancima. Izdavanje putne isprave azilantu i strancu pod supsidijarnom zaštitom odbit će se ako: izbjegava izvršenje presude u kaznenom postupku; izbjegava izvršenje dospjele imovinskopravne obveze iz bračnog odnosa ili odnosa roditelja i djece, poreznu obvezu ili drugu zakonom utvrđenu imovinskopravnu obvezu; ili to zahtijevaju razlozi nacionalne sigurnosti ili zaštite javnog poretka (čl. 75. ZMPZ).

Osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita imaju *pravo na spajanje s članovima obitelji* (čl. 66. ZMPZ). Ovo pravo uključuje sljedeće kategorije osoba: (1) bračni ili izvanbračni drug te osobe u zajednici koja se može smatrati životnim partnerstvom ili neformalnim životnim partnerstvom (prema domaćim propisima); (2) maloljetno zajedničko dijete bračnih i izvanbračnih drugova, njihovo zajedničko maloljetno posvojeno dijete te maloljetno dijete i maloljetno posvojeno dijete bračnog, izvanbračnog druga ili životnog partnera koji ostvaruje roditeljsku skrb o djetetu; (3) punoljetna nevjenčana djeca koja zbog svog zdravstvenog stanja ne mogu brinuti za svoje potrebe; (4) roditelj ili drugi zakonski zastupnik djeteta; (5) srodnik prvog stupnja u ravnoj uzlaznoj lozi s kojim je živio u zajedničkom kućanstvu, ako se utvrdi da je ovisan o skrbi osobe kojoj je odobrena međunarodna zaštita. Drugi članovi obitelji svoj boravak u RH moraju regulirati u skladu sa Zakonom o strancima. Međutim, ako kod člana obitelji postoje neki razlozi za isključenje zaštite (primjerice jer je osoba počinila neko teško kazneno djelo) ili zbog razloga zaštite nacionalne sigurnosti ili javnog poretka RH, takva osoba neće imati pravo na spajanje obitelji. Važno je napomenuti i da ZMPZ olakšava mogućnost spajanja obitelji u slučaju da osoba ne može dokazati obiteljski odnos službenim dokumentom, pa će se u takvom slučaju uzeti u obzir okolnosti na temelju kojih se može procijeniti postoji li takav odnos. MUP ne može odbiti zahtjev za spajanjem obitelji samo zato što osoba ne posjeduje službenu dokumentaciju (npr. vjenčani list, potvrdu o rođenju, i slično).

*Pravo na smještaj* (čl. 67. i 67.a ZMPZ) omogućuje se ako osoba kojoj je odobrena međunarodna zaštita nema novčana sredstva ili imovinu kojima može osigurati uzdržavanje. O pravu na smještaj odlučuje centar za socijalnu skrb prema prebivalištu osobe kojoj je odobrena međunarodna zaštita.

Ovo pravo jamči se u trajanju od najduže dvije godine, a počinje teći od dana uručenja odluke o odobrenju međunarodne zaštite. U slučaju da osoba ima novčana sredstva ili imovinu kojima bi mogao sudjelovati u plaćanju troškova smještaja, mora sudjelovati u plaćanju tih troškova. Nakon izmjena ZMPZ-a 2017. godine, nadležnost za osiguravanje smještaja (na temelju odluke centra za socijalnu skrb) prebačena je na Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje. Nakon proteka dvije godine, osoba kojoj je odobrena međunarodna zaštita ima pravo na smještaj sukladno propisima kojima se uređuje područje socijalne skrbi, pod uvjetima koji vrijede za hrvatske građane. ZMPZ propisuje i razloge zbog kojih osoba može izgubiti pravo na smještaj. Osim protekom roka od dvije godine ili ako to osoba sama zatraži, osoba može izgubiti to pravo i ako bez opravdanog razloga odbije osigurani smještaj, ako bez opravdanog razloga, neprekidno duže od 30 dana, ne boravi na prijavljenoj adresi, ako se utvrdi da ne ispunjava uvjete za priznavanje prava na smještaj, ako se utvrdi da ne skrbi o osiguranom smještaju s pažnjom dobrog gospodara, odnosno ako se utvrdi da koristi osigurani smještaj suprotno njegovoj namjeni. Ove odredbe su uvedene u ZMPZ zbog čestog napuštanja smještaja od strane osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita, a da o tome ne obavijeste nadležno tijelo.

*Pravo na rad* (čl. 68. ZMPZ) zajamčeno je osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita tako što im za rad nije potrebna dozvola za boravak i rad ili potvrda o prijavi rada, koja se u skladu sa Zakonom o strancima traži za druge kategorije stranaca. Nadalje, osobe imaju pravo na obrazovanje odraslih vezano uz zaposlenje, stručno usavršavanje i stjecanje praktičnog radnog iskustva pod istim uvjetima kao i hrvatski državljani.

Što se tiče *prava na zdravstvenu zaštitu* (čl. 69. ZMPZ), osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita ostvaruju ga u skladu sa Zakonom o obveznom zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca u Republici Hrvatskoj (NN 80/13, 15/18). Prema tom Zakonu, osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita i članovi njihovih obitelji ostvaruju pravo na zdravstvenu zaštitu u istom opsegu kao osigurana osoba iz obveznoga zdravstvenog osiguranja (čl. 21). Međutim, troškove zdravstvene zaštite snosi Ministarstvo zdravstva, a ne Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje kao za hrvatske državljane.

*Pravo na obrazovanje* (č. 70. ZMPZ) uključuje pravo na osnovno, srednje i visoko obrazovanje te pravo na obrazovanje odraslih pod istim uvje-

tima kao i hrvatski državljanin u skladu s propisima koji uređuju područje obrazovanja. Prema čl. 21. Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi<sup>10</sup> škole su obavezne pružiti posebnu pomoć djeci koja ne znaju ili nedostavno poznaju hrvatski jezik. Osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita imaju i pravo na priznavanje inozemnih obrazovnih kvalifikacija pod istim uvjetima kao i hrvatski državljani. Budući da te osobe često ne mogu pribaviti isprave o završenom stupnju obrazovanja, odnosno dokumentaciju kojom dokazuje inozemnu kvalifikaciju, u takvom slučaju provodi se procjena ranije stečenih kompetencija („prior learning“), u skladu s propisima kojima se uređuju regulirane profesije i priznavanje inozemne stručne kvalifikacije. Ako osoba ne raspolaze dovoljnim novčanim sredstvima, prijevod stranih isprava u svrhu priznavanja inozemnih obrazovnih kvalifikacija osigurat će se iz Državnog proračuna RH.

*Pravo na slobodu vjeroispovijesti* (čl. 71. ZMPZ) uključuje pravo življenja i odgoja djece u skladu s vjerskim uvjerenjima.

Osoba kojoj je odobrena međunarodna zaštita ima *pravo na besplatnu pravnu pomoć* (čl. 72. ZMPZ), ali samo u odnosu na određene odluke MUP-a (odluku kojom se odobrava zahtjev u dijelu kojim se priznaje supsidijarna zaštita, te odluke o ukidanju ili poništenju rješenja kojim je odobrena međunarodna zaštita).

*Pravo na socijalnu skrb* (čl. 73. ZMPZ) osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita imaju sukladno propisima kojima se uređuje područje socijalne skrbi hrvatskih državljana. Zakon o socijalnoj skrbi<sup>11</sup> uključuje osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita u ostvarivanje različita prava unutar sustava socijalne skrbi u jednakom opsegu kao i hrvatske državljanke koji imaju prebivalište u RH. Također, osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita mogu biti korisnici prava prema Zakonu o roditeljskim potporama<sup>12</sup> te doplatka za djecu sukladno Zakonu o doplatku za djecu.<sup>13</sup> Prava koja ostvaruju osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita primjenjuju se i na članove njihovih obitelji koji zakonito borave u RH.

<sup>10</sup> NN 87/08, 86/09, 92/10, 105/10, 90/11, 5/12, 16/12, 86/12, 126/12, 94/13, 152/14, 07/17, 68/18.

<sup>11</sup> NN 157/13, 152/14, 99/15, 52/16, 16/17, 130/17.

<sup>12</sup> NN 85/08, 110/08, 34/11, 54/13, 152/14, 59/17.

<sup>13</sup> NN 94/01, 138/06, 107/07, 37/08, 61/11, 112/12, 82/15, 58/18.

ZMPZ predviđa i *pravo na učenje hrvatskog jezika, povijesti i kulture* (čl. 74.), odnosno obvezu pohađanja tečaja hrvatskog jezika, povijesti i kulture radi uključivanja u hrvatsko društvo. U slučaju da to ne učini, osoba kojoj je odobrena međunarodna zaštita mora nadoknaditi troškove tečaja. Nekoliko je programa učenja hrvatskog jezika koji se razlikuju ovisno o tome radi li se o poznavanju jezika kao preduvjetu za uključivanje u obrazovni sustav ili za uključivanje u društvo izvan obrazovnog sustava. Prema Pravilniku o načinu provođenja programa i provjeri znanja tražitelja azila, azilanata, stranaca pod privremenom zaštitom i stranaca pod supsidijarnom zaštitom u svrhu pristupa obrazovnom sustavu za učenike osnovne škole (NN 89/08) obrazovne ustanove dužne su organizirati učenje hrvatskog jezika. Predviđeno trajanje programa učenja hrvatskog jezika za ovu kategoriju jest od tri do šest mjeseci. Za učenike srednjoškolske dobi i polaznike visokog obrazovanja organizira se učenje hrvatskog jezika, povijesti i kulture u trajanju od šest mjeseci do jedne godine. Učenje hrvatskog jezika radi uključivanja u hrvatsko društvo za odrasle osobe provodi se po Programu učenja hrvatskoga jezika, povijesti i kulture za azilante i strance pod supsidijarnom zaštitom radi uključivanja u hrvatsko društvo (NN 154/14). Cilj je Programa osposobljenost za usmeno i pisano sporazumijevanje na hrvatskome jeziku radi života i rada u Hrvatskoj. Prepoznaje se da je znanje hrvatskoga jezika odraslim osobama koje se uključuju u hrvatsko društvo jedna od ključnih kompetencija koje trebaju steći kako bi poboljšale svoje mogućnosti porastom osobne pokretljivosti i zapošljivosti, mogućnošću ravnopravnoga i kritičkoga pribavljanja informacija, korištenja izvorima znanja i dr. Očekivano je trajanje programa od četiri do devet mjeseci, ovisno o broju sati tjedno, ali i drugim okolnostima. Najmanji je ukupni broj sati 280, što znači mjesečno barem 30 sati za devetomjesečni program. Također treba spomenuti i Program hrvatskoga jezika, povijesti i kulture za tražitelje azila i azilante (NN 129/09), Program hrvatskoga jezika za pripremnu nastavu za učenike osnovne i srednje škole koji ne znaju ili nedovoljno poznaju hrvatski jezik (NN 151/11) te Nastavni plan i program hrvatskoga jezika za tražitelje azila, azilante i strance pod supsidijarnom zaštitom starije od 15 godina radi pristupa srednjoškolskom obrazovnom sustavu i sustavu obrazovanja odraslih (NN 100/12).

*Pomoć pri uključivanju u društvo* (čl. 76. ZMPZ) pruža se najdulje tri godine, a obuhvaća izradu plana integracije s obzirom na individualne potrebe, znanja, sposobnosti i vještine osobe kojoj je odobrena međunarodna





*Svakodnevne integracijske aktivnosti – stolarska radionica, 2018*  
*Foto: Hrvatski Crveni križ*

zaštita, pružanje pomoći radi ostvarivanja izrađenog plana te nadzor nad izvršenjem plana.

Na kraju, osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita imaju i *pravo na stjecanje hrvatskog državljanstva* (čl. 77. ZMPZ), prema uvjetima određenima Zakonom o hrvatskom državljanstvu.<sup>14</sup> Nešto povoljniji uvjeti za stjecanje državljanstva od drugih stranaca odnose se na pribavljanje potrebnih službenih isprava zemlje podrijetla – ako osoba kojoj je odobrena međunarodna zaštita te isprave ne može pribaviti iz objektivnih razloga, u postupku stjecanja hrvatskog državljanstva uzet će se u obzir službene isprave RH, kao i druge isprave kojima osoba raspolaže, a na temelju kojih se može procijeniti ispunjava li uvjete za stjecanje hrvatskog državljanstva.

<sup>14</sup> NN 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 4/94, 130/11, 110/15

---

### 3. Ključni akteri u sustavu integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita

---

U integraciji osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita sudjeluju različite organizacije iz javnog i neprofitnog sektora. Mjere integracijske politike uključuju različita područja (statusna pitanja, zdravstvo, socijalna zaštita, obrazovanje, rad, stanovanje), a za njihovu provedbu nadležna su prije svega tijela državne uprave i agencije, odnosno stručne službe na lokalnoj razini koje pritom često surađuju s nevladinim organizacijama. Općenito, lokalna je razina vrlo važna za uspješnu integraciju u društvo, budući da su upravo lokalne zajednice mjesto gdje se stvaraju (ili ne nastaju) odnosi s većinskim stanovništvom, kao i odnos „lojalnosti“ prema društvu primitka (Lalić Novak i Vukojičić Tomić, 2017). Važnu ulogu imaju i međunarodne organizacije budući da prate, financiraju i provode različite aktivnosti povezane s integracijom. Ovdje će se ukratko prikazati institucionalni okoliš, odnosno ključni akteri u razvoju, koordinaciji i provedbi integracijske politike u Hrvatskoj.

*Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH* zadužen je za koordinaciju rada svih ministarstva, nevladinih organizacija i dugih tijela koja sudjeluju u integraciji osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita (čl. 76., st. 5. ZMPZ).

*Ministarstvo unutarnjih poslova* nadležno je za statusna pitanja, prije svega za odobravanje međunarodne zaštite. Nadalje, MUP izdaje dozvolu boravka i putne isprave. Što se tiče integracije, MUP provodi aktivnosti pomoći pri uključivanju u društvo, a što uključuje izradu individualnog plana integracije, pružanje pomoći radi ostvarivanja izrađenog plana te nadzor nad izvršenjem plana (čl. 76., st. 3. i 4. ZMPZ).

Ostala ministarstva i druga tijela državne uprave nadležna su za provedbu pojedinih prava iz integracije: socijalna skrb u nadležnosti je *Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku*; *Ministarstvo znanosti i obrazovanja* nadležno je područje obrazovanja te organizira i snosi troškove održavanja tečaja hrvatskog jezika, povijesti i kulture; zdravstvena zaštita u nadležnosti *Ministarstva zdravstva* koje snosi troškove zdravstvene zaštite osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita; *Središnji državni ured*

za obnovu i stambeno zbrinjavanje nadležan je za osiguravanje smještaja; Hrvatski zavod za zapošljavanje nadležan je za provedbu mjera u području zapošljavanja stranaca, s posebnim naglaskom na osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita. Navedena tijela utječu posredno i na provedbu integracijskih mjera na lokalnoj razini putem *stručnih službi* (poput centara za socijalnu skrb, domova zdravlja, škola) koje pružaju usluge osobama kojima je odobrena zaštita, odnosno pred kojima te osobe ostvaruju pojedina prava iz integracije.

Druga državna tijela uključena su u radne skupine i povjerenstva koja izrađuju i prate provedbu strateških dokumenata iz područja integracije, a to su Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, Ministarstvo kulture, Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, Ministarstvo državne imovine, Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava, Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, Ured za udruge Vlade RH i Središnji državni ured za Hrvate izvan Republike Hrvatske.

Što se tiče kapaciteta nadležnih tijela za integraciju, u evaluaciji postojećeg okvira integracije migranata (Akcijskog plana iz 2013. i propisa koji reguliraju prava iz integracije) provedenoj u drugoj polovini 2017. godine, navodi se kako MUP nema dovoljan upravni kapacitet za izradu individualnih integracijskih planova. Što se tiče koordinacijskog tijela, Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, u evaluaciji se navodi kako odgovornost tog tijela za praćenje provedbe mjera u integraciji nije popraćena i odgovarajućim ovlastima te stoga ne može adekvatno reagirati na kašnjenja u provedbi, dobru provedbu, odnosno iznimnu provedbu pojedinih tijela, kako na horizontalnoj tako i na vertikalnoj razini. Stoga se predlaže jačanje upravnog kapaciteta Ureda kako bi mogao u potpunosti obavljati svoju koordinativnu ulogu.<sup>15</sup> Upravo je pitanje koordinacije jedno od ključnih u provedbi integracijske politike (Giljević i Lalić Novak, 2018).

Iako vrlo značajne za stvarnu integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u lokalnu zajednicu, *lokalne i regionalne jedinice* (općine i gradovi, odnosno županije) do sada nisu značajnije bile uključene u inte-

---

<sup>15</sup> Evaluacija je provedena u okviru projekta „Potpora provedbi politike za integraciju migranata“ čiji je korisnik bio Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, provodio ga je partnerski konzorcije WYG SAVJETOVANJE d.o.o. iz Zagreba i TECHED SAVJETODAVNE USLUGE d.o.o. iz Zagreba, a financirala ga je EU u okviru instrumenta IPA 2012 i Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH. Izvještaj je dostupan na: <https://www.irh.hr/dokumenti/50-okvir-za-integraciju-osoba-kojima-je-odobrena-medunarodna-zastita/file>

gracijsku politiku. Nekoliko je razloga za to: s jedne strane ta se politika razvija centralizirano, bez uključivanja lokalnih jedinica u planiranje mjera i aktivnosti, s druge strane, zbog efektivno malog broja osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita lokalne jedinice ne prepoznaju svoju ulogu u integraciji, i na kraju, važno strukturno ograničenje predstavlja i nedostatak sredstava za integraciju na lokalnoj razini. Na takav zaključak upućuju i nalazi istraživanja (Ajduković et al., 2019) provedenog 2018. godine,<sup>16</sup> prema kojem većina lokalnih zajednica nema iskustvo prihvata i integracije, o tome zapravo ne razmišljaju niti se pripremaju za to. Lokalne jedinice svoju ulogu vide prvenstveno u koordiniranju različitih aktera u procesu integracije te u senzibilizaciji i informiranju javnosti o dolasku i procesu integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita. Posljedično, do sada niti jedna lokalna jedinica nije donijela strategiju ili akcijski plan za integraciju, osim Grada Osijeka u kojem je izrađen plan lokalne integracije.<sup>17</sup> Međutim, treba spomenuti da je Grad Zagreb, kao lokalna jedinica s najviše iskustva u integraciji, uvrstio integraciju kao jedno od strateških područja u svom *Socijalnom planu 2014.-2020.*<sup>18</sup> Kao prioriteti određeni su istraživanje stanja i potreba azilanata na području Grada Zagreba, osiguravanje uvjeta za privremeno stambeno zbrinjavanje azilanata te osiguravanje uvjeta za integraciju azilanata. Također, valja spomenuti *Okvir za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na lokalnoj razini*<sup>19</sup>, koji je pripremljen kao potpora jedinicama lokalne i regionalne (područne) samouprave u izradi lokalnih strategija i akcijskih planova za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita. Usmjeren je na sljedeća strateška područja integracije na lokalnoj razini: rad i zapošljavanje, promicanje uključivosti i društvene kohezije, smještaj i stanovanje, socijalna zaštita i društvene službe, jačanje lokalnih kapaciteta i suradnja. U pripremi Okvira za integraciju sudjelovali su predstavnici nadležnih državnih tijela, organizacija civilnoga društva i međunarodnih organizacija, predstavnici lokalne samouprave, ureda državne uprave u županijama te županija. Okvir je predstavljen lokalnim

<sup>16</sup> Istraživanje je provedeno u okviru projekta „Podrška integraciji državljana trećih zemalja kojima je potrebna međunarodna zaštita“ sufinanciranog iz Nacionalnog programa Fonda za azil, migracije i integraciju, a provodio ga je Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH.

<sup>17</sup> U Osijeku je Centar za mir, nenasilje i ljudska prava facilitirao izradu prijedloga plan lokalne integracije, no plan nije službeno usvojen. Dostupno na: [https://www.integra-eu.net/images/City\\_Agendas/Osijek\\_City\\_Integration\\_Agenda\\_HR-.pdf](https://www.integra-eu.net/images/City_Agendas/Osijek_City_Integration_Agenda_HR-.pdf)

<sup>18</sup> Dostupno na: <https://www.zagreb.hr/socijalni-plan-grada-zagreba-2014-2020/70651>

<sup>19</sup> Okvir je izrađen u okviru projekta „Potpora provedbi politike za integraciju migranata“ (v. bilješka 23), a dostupan je na: <https://www.irh.hr/dokumenti/50-okvir-za-integraciju-osoba-kojima-je-odobrena-medunarodna-zastita/file>

jedinicama u kojima se očekuje nastanjivanje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na nizu sastanaka koji su održani na inicijativu Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, uz preporuku da na temelju tog Okvira ojačaju institucionalni kapacitet te razviju i usvoje lokalne strategije za integraciju.

Što se tiče *međunarodnih organizacija*, važnu ulogu u nadzoru ostvarivanja prava osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita ima UNHCR. UNHCR pruža potporu državnim tijelima u razvoju integracijske politike i prati njezinu provedbu, no važnu ulogu ima i putem financijske podrške nevladinim organizacijama koje pružaju različite oblike pomoći osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita. Međunarodna organizacija za migracije (IOM) pružala je potporu MUP-u u preseljenju izbjeglica iz Turske te organizirala ranu integraciju tih osoba, što je uključivalo upoznavanje s pravima i obvezama, običajima i hrvatskom kulturom i učenje hrvatskog jezika, te asistirala u njihovom razmještanju u lokalne jedinice u RH. Ovu aktivnost od početka 2019. godine provodi Isusovačka služba za izbjeglice (JRS), na temelju sporazuma s MUP-om.

Vrlo važnu ulogu u integraciji imaju različite *nevladine organizacije* (Hrvatski Crveni križ, JRS, Hrvatski pravni centar, Centar za mirovne studije, Are You Serious, i druge) koje osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita pružaju različite usluge: učenje hrvatskog jezika i kulturološku orijentaciju, pravnu pomoć u ostvarivanju pojedinih prava, asistenciju u kontaktiranju nadležnih tijela, psihosocijalnu pomoć žrtvama mučenja te pomoć u naravi. Ove usluge dopunjavaju aktivnosti nadležnih tijela javne vlasti, a nevladine organizacije često upozoravaju na nedostatke i probleme u provedbi pojedinih prava.

---

## **4. Od propisa do provedbe: izazovi u integraciji osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita**

---

Kao što je prikazano u prethodnim dijelovima ovog rada, osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita imaju set prava, a pomoć u njihovom ostvarivanju pružaju im različite organizacije. U praksi, međutim, osobe se susreću s brojnim problemima prilikom ostvarivanja zajamčenih prava. Ov-

dje će se prikazati ključni problemi u sustavu integracije s aspekta korisnika, a posebno će se naglasiti izazovi koji proizlaze iz rada Hrvatskog Crvenog križa (HCK) s osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita.

Jedan od najvećih problema, koji se proteže već nekoliko godina, nedostatak je sustavnog i kontinuiranog *učenja hrvatskog jezika*. Ministarstvo znanosti i obrazovanja raspisuje javnu nabavu za odabir učilišta na kojem će se provoditi tečajevi za svaki semestar, zbog čega se cijeli postupak značajno usporava, pa osobe po dobivanju zaštite duže vrijeme čekaju da krenu na tečaj. Za to vrijeme ne mogu koristiti mjere za osposobljavanje, teško se uključuju u društvo, ne mogu pomoći djeci u savladavanju nastavnog programa, kontakti s institucijama također su otežani jer institucije nemaju službene prevoditelje, pa se osobe i institucije oslanjaju na prevoditelje HCK-a i drugih nevladinih organizacija. U nedostatku službenih tečajeva, nevladine organizacije, uključujući HCK, organiziraju učenje jezika kroz sustav volontera koji grupno i individualno poučavaju korisnike.

Što se tiče prava na *spajanje obitelji*, osobe se često susreću s poteškoćama prilikom ispunjavanja svih potrebnih uvjeta za spajanje obitelji, primjerice, pristupanje veleposlanstvima RH koja se često nalaze izvan zemalja podrijetla osoba koje se spajaju ili nabavljanje sve potrebne dokumentacije (HPC, 2019).

Također, još je uvijek otežan pristup uslugama *zdravstvene zaštite* iako osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita imaju pravo na zdravstvenu zaštitu u istom opsegu kao osiguranici HZZO-a. Problemi proizlaze iz toga što osobe nemaju zdravstvenu iskaznicu, već zdravstvenu zaštitu ostvaruju na temelju osobne iskaznice, pa iako je Ministarstvo zdravstva obavijestilo sve zdravstvene ustanove o pravima osoba na zdravstvenu zaštitu, i dalje ima djelatnika koji nisu s time upoznati, kao ni dovoljno upoznati s načinom provođenja zdravstvene zaštite (npr. kako upisati pacijenta u informatički sustav, kome slati troškove za zdravstvene usluge, koje uputnice treba izdati, kako napisati recept i u kojoj ljekarni će biti prepoznati kao korisnici koji uživaju zdravstvenu zaštitu). Većina ljekarni ne želi izdati lijekove jer nadležno Ministarstvo zdravstva ne plaća na vrijeme te imaju problema s naplatom.

Što se tiče *socijalne skrbi*, osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita najčešće koriste socijalna davanja u naravi, novčane naknade i socijalne usluge (pružanje informacije o pravima iz sustava socijalne skrbi te usluga

savjetovanja i pomaganja), zatim pravo na zajamčenu minimalnu naknadu, jednokratnu naknadu, pomoć za podmirenje troškova stanovanja, doplatak za pomoć i njegu te pomoć za ogrjev i prehranu u pučkim kuhinjama. U praksi je međutim za te osobe postupak ostvarivanja socijalnih prava zahtjevan zbog jezične barijere i nesnalaženja u institucijama. Osobe često ne obavještavaju nadležni centar za socijalnu skrb o promjeni okolnosti (npr. da su se zaposlili).

Što se tiče *zapošljavanja*, u posljednje je vrijeme vidljiv trend sve većeg zapošljavanja osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita, često uz pomoć i posredovanje nevladinih organizacija. Tako je HCK tijekom 2018. godine radio na umrežavanju poslodavaca i osoba s kojima je odobrena međunarodna zaštita, pa je oko 50-ak osoba zaposleno, s mogućnošću prekvalifikacija ili osposobljavanja na radnom mjestu. Neke organizacije ističu pojedine slučajeve iskorištavanja osobe kojima je odobrena međunarodnom zaštitom kada se zaposle, primjerice radno vrijeme dulje od ugovorenog, neplaćanje prekovremenog rada, zakidanje za zakonom određeni godišnji odmor (HPC, 2019). Korisnici često mijenjaju poslodavce s nadom u mogućnost veće zarade.

U odnosu na pravo na *smještaj*, problem predstavlja pronalazak manjih stanova za samce na tržištu nekretnina zbog čega korisnici dugo čekaju na preseljenje iz Prihvatilišta. Osobe često ne žele prihvatiti smještaj van Zagreba. Nadalje, veliki izazov predstavlja smještaj nakon proteka dvije godine besplatnog smještaja, jer se neke osobe ne uspijevaju zaposliti i ne mogu od socijalnih davanja podmirivati troškove stanovanja, režija i ostalih potreba. Samci imaju mogućnost smještaja u prenoćištu Crvenog križa u Kosnici, ali veliki je problem kada se radi o obiteljima ili samohranim majkama s djecom, jer prenoćište nije namijenjeno obiteljima i smještaju djece.

Izbjeglice koje u RH dolaze u okviru preseljenja uglavnom su višečlane obitelji s brojnim i različitim potrebama. Za razliku od osoba kojima je zaštita odobrena u redovitom postupku i koje su određeno vrijeme boravile u Prihvatilištu za tražitelje međunarodne zaštite i upoznale se s hrvatskim sustavom i društvom, ove izbjeglice se duže integriraju u društvo. Nadalje, radi se o osobama sa zdravstvenim problemima svih dobnih skupina, uključujući djecu s invaliditetom, roditelje s kroničnim bolestima i osobe koje trebaju operativne zahvate, zbog čega im je potrebna veća socijalna i zdravstvena podrška i skrb.



Na kraju, problem na organizacijskoj razini predstavlja i nedostatak sustavnog pristupa u odnosu na razmještaj osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u lokalne jedinice. Jedna od mjera iz Akcijskog plana iz 2017. godine jest i priprema kriterija za izradu Plana razmještaja koji bi trebao olakšati pripremu lokalnih jedinica za prihvata ovih osoba. Iako su kriteriji pripremljeni, do kolovoza 2019. godine, Plan razmještaja nije usvojen.



*Svakodnevne integracijske aktivnosti – stolarska radionica, 2018  
Foto: Hrvatski Crveni križ*

---

## 5. Zaključak

---

Iako se sustav integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita intenzivnije razvija posljednjih godina, još uvijek postoje neuralgične točke koje tim osobama otežavaju korištenje prava zajamčenih propisima i strateškim dokumentima, odnosno njihovu punu integraciju u hrvatsko društvo. Na to upućuje i evaluacija postojećeg okvira integracije migranata iz 2017. godine,<sup>20</sup> u kojoj se ukazuje na nekoliko ključnih izazova u pogledu provedbe okvira integracije, a koji se prvenstveno odnose na: (1) ažurnost ostvarivanja prava koja proizlaze iz integracijskog okvira; (2) stvaranje preduvjeta za ostvarivanje tih prava; (3) koordinaciju i komunikaciju među dionicima i s korisnicima (onima na koje se integracijski okvir odnosi); (4) različite individualne potrebe i potencijale; (5) fragmentiranost sustava; (6) neiskorištena iskustva i resurse.

Pregled stanja u ovom radu također upućuje na to da je potrebno dalje razvijati kapacitete svih aktera uključenih u integraciju kako bi osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita mogle u potpunosti ostvarivati prava koja su im zajamčena. Nužno je razvijati funkcionalan i efikasan sustav integracije u kojem će svi akteri biti upoznati i djelovati u skladu s nadležnostima i odgovornostima, na koordiniran i sustavan način. Ovo je posebno važno zbog očekivanog porasta broja osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u skoroj budućnosti, kako kroz sustav preseljenja, tako i kroz tzv. redoviti sustav odobravanja međunarodne zaštite.

Nadalje, važno je razvijati kapacitete lokalnih jedinica za integraciju. Iako mali broj lokalnih jedinica u Hrvatskoj ima iskustva u radu s ovom kategorijom osoba, a pitanje integracije ne prepoznaju kao relevantno na lokalnoj razini, u budućnosti će lokalne jedinice biti važni akteri za uspješnu integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita, ali i drugih kategorija stranaca. Stoga je važno osigurati da se nacionalne integracijske politike razvijaju uz aktivno uključivanje lokalnih zajednica te je nužno osvijestiti ulogu lokalnih zajednica u procesu integracije, ali i osigurati potrebna financijska sredstva za lokalne mjere integracije.

Za uspješnost integracije na lokalnoj razini posebno je važno informirati i senzibilizirati građane, a u svrhu povećanja uključivosti i društvene kohe-

---

<sup>20</sup> v. bilješku 15.

zije. Stavovi hrvatskih građana prema osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita u prosjeku su neutralni (Ajduković et al, 2019), no potrebno je ulagati dodatne napore u osvještavanje građana kako ne bi došlo do stvaranja negativnih stavova. Naime, pitanja migracija i azila na globalnoj razini visoko su politizirana i sve se više povezuju s problemom sigurnosti uslijed rastuće opasnosti od terorizma. Stoga je nužno djelovati u pravcu suzbijanja i prevencije netolerancije, predrasuda i ksenofobije.



*Ženska grupa i dječji kutak u knjižnici Marina Držića u Zagrebu, 2019. godina  
Foto: Hrvatski Crveni križ*





*Igra djece iz programa premještanja i preseljenja u dječjem kutku Knjižnice Marina Držića  
Foto: Hrvatski Crveni križ*



---

## Literatura

### Knjige, članci i izvještaji

- Ajduković, D., Čorkalo Biruški, D., Gregurović, M., Matić Bojić, J. i Župarić-Iljić, D. (2019). *Izazovi integracije izbjeglica u hrvatsko društvo: stavovi građana i pripremljenost lokalnih zajednica*. Zagreb: Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH.
- Giljević, T. i Lalić Novak, G. (2018). Coordination Instruments in Croatian Integration Policy: Classification, Evaluation, and Proposals for Improvements, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 18 (3): 373-396.
- Lalić Novak, G. i Giljević, T. (2019). Pravno i institucionalno uređenje integracije migranata u Republici Hrvatskoj – prema europskom modelu. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 10 (1): 163-184.
- Lalić Novak, G. i Vukojičić Tomić, T. (2017). Integracija stranaca i manjina u lokalnu zajednicu kao zadatak lokalne samouprave, u: I. Koprić, A. Musa i T. Giljević (ur.). *Građani, javna uprava, lokalna samouprava: jesu li mogući povjerenje, suradnja i potpora*. Zagreb: Institut za javnu upravu, 273-294.
- Hrvatski pravni centar (2019). Hrvatski sustav azila u 2018., rujan 2019., [www.hpc.hr](http://www.hpc.hr) (1.9.2019.).
- Vankova, Z., Gregurović, S., Župarić- Iljić, D., Kranjec, J., Lalić Novak, G., Špadina, H. i Zlatković Winter, J. (2014). Hrvatska - Indeks razvijenosti politika integracije migranata (MIPEX), [http://www.imin.hr/c/document\\_library/get\\_file?uuid=59d7e46c5152-4a8dad14-a296e468d6ca&groupId=10156](http://www.imin.hr/c/document_library/get_file?uuid=59d7e46c5152-4a8dad14-a296e468d6ca&groupId=10156) (12.7.2019.).
- Okvir za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na lokalnoj razini, <https://www.irh.hr/dokumenti/50-okvir-za-integraciju-osoba-kojima-je-odobrena-medunarodna-zastita/file> (25.8.2019.).

### Strateški dokumenti i propisi

- Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštitu za razdoblje 2017-2019., <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/AKCIJSKI%20PLAN%20ZA%20INTEGRACIJU%202017-2019.pdf> (12.8.2019.).
- Akcijski plan za provedbu Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije 2017.–2019. dostupno na: <https://ljudskaprava.gov.hr/suzbijanje-diskriminacije/571> (12.8.2019.).
- Akcijski plan za uklanjanje prepreka za ostvarivanje određenih prava na području integracije stranaca za razdoblje 2013.-2015. godine, dostupno na: <https://ljudskaprava.gov.hr/integracija-stranaca-u-hrvatsko-drustvo/643> (12.8.2019.).
- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment, COM/2003/0336 final.
- Migracijska politika Republike Hrvatske za 2007.-2008. godinu, NN 83/07.

Migracijska politika Republike Hrvatske za razdoblje 2013.-2015., NN 27/13.

Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2017. do 2022. godine, dostupno na: <https://ljudskaprava.gov.hr/suzbijanje-diskriminacije/571> (12.8.2019.).

Nastavni plan i program hrvatskoga jezika za tražitelje azila, azilante i strance pod supsidijarnom zaštitom starije od 15 godina radi pristupa srednjoškolskom obrazovnom sustavu i sustavu obrazovanja odraslih, NN 100/12.

Odluka Vlade RH o premještanju i preseljenju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koji ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite, NN 78/15.

Odluka Vlade RH o preseljenju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koje ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite, NN 99/17.

Odluka Vlade RH o preseljenju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koje ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite za 2019. godinu, NN 16/19.

Pravilnik o načinu provođenja programa i provjeri znanja tražitelja azila, azilanata, stranaca pod privremenom zaštitom i stranaca pod supsidijarnom zaštitom u svrhu pristupa obrazovnom sustavu za učenike osnovne škole, NN 89/08.

Program hrvatskoga jezika za pripremnu nastavu za učenike osnovne i srednje škole koji ne znaju ili nedovoljno poznaju hrvatski jezik, NN 151/11.

Program hrvatskoga jezika, povijesti i kulture za tražitelje azila i azilante, NN 129/09.

Socijalni plan Grada Zagreba 2014. - 2020., <https://www.zagreb.hr/socijalni-plan-grada-zagreba-2014-2020/70651> (20.8.2019.).

Strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti Republike Hrvatske (2014. – 2020.), dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocImages/ZPPI/Strategije/Strategija%20borbe%20protiv%20siroma%C5%A1tva.pdf> (12.8.2019.).

Zakon o hrvatskom državljanstvu, NN 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 4/94, 130/11, 110/15.

Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, NN 70/15, 127/17.

Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca u Republici Hrvatskoj, NN 80/13, 15/18.

Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, NN 87/08, 86/09, 92/10, 105/10, 90/11, 5/12, 16/12, 86/12, 126/12, 94/13, 152/14, 07/17, 68/18.

Zakon o roditeljskim potporama, NN 85/08, 110/08, 34/11, 54/13, 152/14, 59/17.

Zakon o socijalnoj skrbi, NN 157/13, 152/14, 99/15, 52/16, 16/17, 130/17.

Zakon o doplatku za djecu, NN 94/01, 138/06, 107/07, 37/08, 61/11, 112/12, 82/15, 58/18.



*Igra djece iz programa premještanja i preseljenja u dječjem kutku Knjižnice Marina Držića  
Foto: Hrvatski Crveni križ*



# Model i iskustva prihvata i integracije izbjeglica putem programa preseljenja u europskom i hrvatskom kontekstu

---

## 1. Uvod

---

2018. godine brojka raseljenih osoba u svijetu dosegla je gotovo 71 milijun (UNHCR, 2019: 2), pri čemu se iz godine u godinu kontinuirano povećava broj onih koji su prisiljeni napustiti svoj dom zbog spleta razloga koji uključuju strah od progona, direktnu ugroženost zbog situacija općeg nasilja, rata i oružanih konflikata, kao i zbog povreda temeljnih ljudskih prava i sloboda. Ako tomu pribrojimo socioekonomsku deprivaciju u vidu siromaštva i besperspektivnosti, kao i raseljavanje koje nastaje zbog posljedica promjena u okolišu, uključujući klimatske ekstreme i prirodne katastrofe, nedvojbeno je kako progresivno kroz desetljeća raste broj onih koji su pogođeni humanitarnim krizama te u potrebi za nekom vrstom pomoći ili zaštite, tj. za prilikom za siguran i bolji život. Mnogi od raseljenih osoba koji su izvan granica svoje domovine i koji ne mogu u području primitka ostvariti neku vrstu trajnijeg, održivog rješenja svog statusa, mogu preseljenje (*re-settlement*) u treću sigurnu zemlju shvatiti kao adekvatniji pokušaj rješavanja svojih životnih pozicija. Programi se preseljenja u pravilu primjenjuju u situaciji kada druga dva održiva rješenja, dakle dobrovoljni povratak u državu porijekla ili pak lokalna integracija, najčešće u državi prvog prihvata, nisu izvediva tj. ne može ih se ostvariti na zadovoljavajući način.

Danas kada su Turska, Libanon i Jordan za preko pet milijuna sirijskih državljana prvi susjedni teritoriji u kojima sirijske izbjeglice već duži niz godina borave u često neadekvatnim uvjetima izbjegličkih kampova, opcija

ciljanog preseljenja u treću zemlju čini se relativno poželjnim scenarijem. Suter i Mahnusson (2015) smatraju kako se preseljenjem otvaraju mogućnosti za dugotrajni boravak, bolje uvjete za integraciju i kasnije eventualno naturalizaciju u državi preseljenja. Pretpostavka je da je raseljene u zemlji u kojoj su pronašli privremenu zaštitu registrirao Visoki Povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) kao populaciju koja potrebuje neku vrstu trajnog statusa, jer se već mogu nalaziti u situaciji produljene, tj. dugotrajne raseljenosti, koja traje pet ili više godina. Podatak da iako je krajem 2018. bilo 20.4 milijuna izbjeglica koji su bili pod nadležnosti i brigom UNHCR-a, svega ih je manje od 1% preseljeno u nove države prihvata, pomalo obeshrabruje, ali i podsjeća na važnost ove problematike, kako u europskim tako i u globalnim razmjerima (UNHCR, 2019: 30-33).

U kontekstu EU-a preseljenje zapravo znači dolazak osobe u izbjegličkom statusu iz treće zemlje u kojoj je imala neku vrstu odobrenog boravka, dakle dolazak u državu članicu EU, gdje dobiva prava koja su ekvivalent onima po dodjeli statusa izbjeglice. Tehničkim rječnikom koji je u upotrebi u međunarodnim organizacijama, a koji su preuzeli kreatori i provoditelji migracijskih, azilnih i integracijskih politika u RH preseljenje je „instrument međunarodne zaštite kojim se omogućava odabir i transfer određenog broja osoba pod međunarodnom zaštitom iz zemlje u kojoj su inicijalno zatražili međunarodnu zaštitu u neku treću zemlju, koja će ih u istom statusu primiti te im sukladno tome odobriti boravak. To znači preseljenje osoba pod međunarodnom zaštitom iz države koja nije država članica [...] u neku od država članica.“ (MUP, 2019). Preseljenje u tom smislu Vlada RH i druge nacionalne vlade država članica mogu shvatiti kao jamstvo osiguranja sigurnog načina dolaska i prihvata za ranjive skupine osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom ili već u statusu odobrene međunarodne zaštite.

Svako je preseljenje zahtjevan proces koji iziskuje sinkroniziranu akciju različitih partnera koji sudjeluju u njemu, vodeći organizacijsku i logističku brigu o tehničkim aspektima preseljenja, do angažmana oko inicijalnog prihvata i olakšavanja prvotne i kasnije integracije za preseljene izbjeglice. U ovom se radu raspravlja o programima preseljenja, s fokusom na preseljenje izbjeglica u EU i Hrvatsku, te se analiziraju modeli i prakse inicijalnog prihvata i uključivanja izbjeglica u mjesta u koja doseljavaju. Također, izdvajaju se primjeri dobrih praksi oko prihvata i integracije u europskom kontekstu, te se opisuje i problematizira hrvatsko iskustvo u preseljenju koje se počelo realizirati unazad par godina.

---

## 2. Programi preseljenja kao model trajnog rješenja izbjegličkog statusa

---

Generalno govoreći, iz godine u godinu povećava se broj ostvarenih preseljenja, no isto tako na globalnoj se razini povećava i populacija koja je prisilno raseljena i u potrebi za nekom vrstom utočišta. Osim kvota za preseljenje, poneke od država ulažu i u druge, alternativne i komplementarne načine za ostvarenje prihvata kao što je npr. odobrenje boravka na temelju davanja privremenog humanitarnog statusa, putem shema privatnih ili javnih sponzorstava za prihvata izbjeglica, te primjerice kroz programe spajanja obitelji, ili pak akademske ili radne mobilnosti.

Globalno gledano, dosad su u programima preseljenja ponajviše sudjelovali SAD, Kanada, Australija i nordijske zemlje. Iako postoje i programi koji se tiču modela humanitarnih prihvata na kraći rok, ipak se programi preseljenja u svrhu dugotrajnog boravka u zemlji primitka odvijaju u Švedskoj počevši još od 1950-ih, u Danskoj od 1978., u Nizozemskoj od 1984., u Finskoj od 1985. i u Irskoj od 1998. godine (Suter i Magnusson, 2015: 14). Mnoge europske vlade pomogle su još 1956. u preseljenju mađarskih izbjeglica, a 1970-ih u preseljenju i prihvatu izbjeglica iz Indokine, ili pak 1990-ih u programima preseljenja bosanskih i kosovskih izbjeglica. Ipak, u Europi se iskustva s preseljenjima državljana trećih zemalja intenziviraju u posljednja dva desetljeća. Zapadnoeuropske zemlje imaju dugogodišnje iskustvo prihvata tražitelja međunarodne zaštite i izbjeglica, poput trenutnih preseljenja iračkih izbjeglica 2008. godine, libijskih izbjeglica 2011. godine, a danas ponajviše sirijskih izbjeglica.

SAD je, dakle, uz Kanadu i Australiju, godinama predvodio po broju preseljenja izbjeglica koji dolaze preko vladinih programa preseljenja kao i one preko programa tzv. privatnih sponzorstava. Međutim, SAD je unazad nekoliko godina trajanja mandata predsjednika Donalda Trumpa znatno smanjio kvote za preseljenje izbjeglica na svoje tlo. Prema podacima UNHCR-a kvote su rasle u periodu do 2016. kada je bilo rekordnih 163.200 zahtjeva za preseljenjem u SAD, da bi se brojka 2017. i više nego prepolovila na 75.200. UNHCR je u 2018. organizirao i asistirao u preseljenju 92.400 izbjeglica u ukupno 25 država svijeta koje sudjeluju u programu pri čemu je najviše izbjeglica prihvatila Kanada (28.100), SAD (22.900), Australija (12.700), Ujedinjeno Kraljevstvo (5.800) i Francuska (5.600) (UNHCR, 2019: 32).

Neke zemlje poput Njemačke su 2018. ostvarile manje od zadanog plana broja preseljenih (4.800 od 10.200), dok je Švedska ostvarila 8.750, te Velika Britanija 7.800,<sup>1</sup> a neke su zemlje, poput Belgije, prestale s programima preseljenja uz argument da im se povećao broj zahtjeva za međunarodnom zaštitom te stoga ne mogu ili ne žele sudjelovati u preseljenjima.

2018. godine prema nacionalnosti, glavni korisnici programa preseljenja tijekom tog razdoblja bile su izbjeglice iz Sirijske Arapske Republike (28.200), Demokratske Republike Kongo (21.800), Eritreje (4.300) i Afganistana (4.000). Najveći broj izbjeglica preseljen je iz Libanona (9.800), a potom iz Turske (9.000), Jordana (5.100) i Ugande (4.000) (UNHCR, 2019: 30-32). Ipak, to je samo mali udio od ukupno procijenjenog globalnog broja izbjeglica koji su u potrebi za preseljenjem u treću zemlju, a koji za 2020. iznosi čak 1,44 milijuna osoba (UNHCR, 2019: 9). Gledajući opće brojke UNHCR-a o potrebama za preseljenje, brojke preseljenih u EU predstavljaju niti 2% od tih globalnih potreba i zapravo ostaju daleko ispod kapaciteta koje bi Europa kao relativno sigurno i stabilno područje mogla pružiti u tom smislu.

Za razdoblje 2019. UNHCR je zaprimio zahtjeve za 81.300 novih mjesta za preseljenje od strane 29 država, uz jasan uvid kako se broj ponuđenih mjesta smanjuje iako se potrebe progresivno povećavaju. Nešto više od polovice svih prijava podnesenih 2018. za preseljenjem odnosilo se na djecu, a zapravo više od dvije trećine na ranjive kategorije uključujući žrtve mučenja i nasilja, posebno ranjive žene i djevojke, starci, osobe kojima je potreban medicinski tretman, ili pak osobe koje su poslovno nesposobne.<sup>2</sup> Pa ipak, svako preseljenje može biti specifično s obzirom na profile ljudi, stupanj njihove ranjivosti, mjere prihvata i mjere rane kao i kasnije integracije. Na temelju višedesetljetnog iskustva u programima preseljenja Međunarodna organizacija za migracije (IOM) preporučuje da svaki od programa preseljenja u središte treba staviti izbjeglice i njihove želje i potrebe te da je za svaki prihvata potrebno pomno pripremanje i planiranje svih koraka, u čitavom procesu preseljenja (IOM, 2018).

Alexandar Betts tvrdi kako postoje određeni historijski, kulturni i politički i razlozi zašto programi preseljenja postoje kao jedan od najdugovječnijih mehanizama zaštite za izbjegličku populaciju. On podsjeća na različitu

<sup>1</sup> Vidi: <https://www.dw.com/en/eu-breaks-promise-of-safe-passage-for-50000-refugees/a-50803664>

<sup>2</sup> Vidi: <https://www.resettlement.eu/page/resettlement-in-europe>.

percepcija programa preseljenja; kao prihvatljivog pa i poželjnog mehanizma zaštite; kao trajnog rješenja izbjegličkog statusa; te kao forme dijeljenja „tereta“ ili odgovornosti, tj. kao oblik međunarodne solidarnosti u pitanjima rješenja izbjeglištva u svijetu. Prema Bettsu (2017), glavni je problem pitanje učinkovitosti tj. mjerljivosti rezultata koje preseljenje ostvaruje. On smatra kako valja biti kritičan i spram temeljnih postavki ideje oko preseljenja, jer čini se kako mehanizam preseljenja to da je dostupan za otprilike 1-2% izbjegličke populacije. Uz to, vrlo često u očima izbjeglica nije viđen kao njihova primarna želja ili rješenje koje većina njih priželjkuje, što bi ipak očekivano bio povratak u svoje domove u državi porijekla. Betts također podsjeća kako „industrija preseljenja“ teži nekoliko milijardi dolara godišnje, pa je u pozadini priče jasna politička ekonomija kao legitimizacijsko načelo cijelog programa. S jedne strane postoje jaki lobistički interesi koji preseljenje nameću kao temeljni mehanizam rješenja izbjegličke situacije u svijetu pogonjeni materijalnom, humanitarnom i sigurnosnom stranom priče.

S druge strane, čini se kako humanitarni akteri kroz programe preseljenja ostvaruju sebi zadane ciljeve pomaganja i asistencije, a možda doživljavaju i osjećaje zadovoljstva i moralne katarze kroz humanitarni rad. Država pak zadovoljava svoju funkciju i ostvaruje cilj sekuritizacije jer čini mogućim realizaciju sustava upravljanja i kontrole migracijskih i izbjegličkih kretanja. Posredno se ostvaruje i legitimirajuća funkcija nacionalnih normi i standarda oko pitanja azila i kontrole granica, uz pridobivanje šire podrške javnosti za politiku reduciranja „neregularnih dolazaka“, a protežiranje dolaska i prihvata željenih i odabranih, tj. selektiranih profila izbjegličke populacije.

Desno-populistički oponenti programa preseljenja u strahu su da oni mogu djelovati kao privlačni faktor koji ‘dovlači’ još ljudi u željene destinacije, te se zapravo zalažu za obimnije humanitarne asistencije u regijama raseljavanja i/ili za vrste razvojne pomoći u zaustavljanju sukoba i rekonstrukciji država porijekla. Ipak, čini se da i unatoč anti-izbjegličkim sentimentima koji jačaju posljednjih godina u mnogim državama primitka, jedno istraživanje potvrđuje kako je 77% ljudi u 10 država EU u proljeće 2018. podržavalo prihvrat izbjeglica iz zemalja gdje traje rat i nasilje.<sup>3</sup> Prije nego se pozabavimo europskim primjerom oko preseljenja potrebno je dati uvid u iskustvo koje već desetljećima predstavlja relativno uspješan model politike rješavanja izbjegličkog statusa putem programa preseljenja, za mnoge u potrebi.

<sup>3</sup> Vidi: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/08/09/people-around-the-world-express-more-support-for-taking-in-refugees-than-immigrants/>.

---

### 3. Kanadski model preseljenja između vladinih i privatnih načina sponzoriranog prihvata

---

Kanada je država s dugogodišnjim iskustvom odobrenja izbjegličkih statusa kroz programe preseljenja. Izbjeglice u Kanadu preseljenjem mogu doći preko tzv. Vladinih programa (*Government-Assisted Scheme*), koji se oslanjaju na mandat UNHCR-a u smislu identifikacije onih profila izbjeglica koji su u potrebi za preseljenjem, često hitnim s obzirom na stupanj njihove ugroženosti i ranjivosti, i koji najčešće nemaju nikakve prethodne osobne veze s Kanadom. U tom modelu kanadske vlade program podrške u preseljenju dakle obuhvaća omogućavanje bazičnih usluga prihvata uključujući plaćeni smještaj, procjenu potreba ljudi, materijalnu i humanitarnu podršku kućanstvima i mjesečnu novčanu pomoć u trajanju od jedne do dvije godine. Olakotna je okolnost da izbjeglice u programima preseljenja ostvaruju pravo na dugotrajan tj. stalni boravak, što im olakšava kasniju naturalizaciju kroz dobivanje državljanstva.

Kako ukazuju Hyndman, Payne i Jimenez (2017) komplementarno s Vladinim programima preseljenja u kanadskom nacionalnom modelu postoje privatne sponzorske sheme za preseljenje. Putem privatno sponzoriranih shema (*Privately Sponsored Scheme*) kao sponzori mogu sudjelovati različite vrste dionika. Shemu privatnih sponzorstava mogu podržati i ostvariti privatna lica, ali i ne-vladini pravni subjekti, kao tzv. sponzori. Najmanje pet njih (*Group of Five*) treba sačinjavati grupu sponzora, koji se obvezuju potpisivanjem ugovora da će podržati prihvata i integraciju preseljene izbjeglice. Često su sponzori organizacije civilnog društva ili su sponzori udruge građana iz lokalne zajednice, ili pak poduzetnička ili korporativna udruženja, tj. svi oni koji mogu materijalno i ljudski pomoći u preseljenju i integraciji izbjeglica u Kanadu. Većina tih organizacija odnosi se na tzv. nevladine organizacije etničkog, humanitarnog ili počesto vjerskog predznaka (tzv. *faith-based organizations*). Kao privatni sponzori mogu sudjelovati i članovi obitelji onih izbjeglica koji se želi preseliti, a koji su nerijetko i sami prošli sličan put dolaska i ostvarenja međunarodne zaštite, ili nekog drugog imigrantskog ili humanitarnog statusa u Kanadi. Model funkcionira uobičajeno tako da domaći sponzori pokrivaju troškove smještaja i aktivnosti inicijalne integracije za prvu godinu po preseljenju izbjeglice, dok vlada snosi troškove zdravstvene zaštite i obrazovanja za djecu. Kasnije, od druge



*Majke iz programa premještanja i preseljenja u Knjižnici Marina Držića  
Foto: Hrvatski Crveni križ*

godine boravka nadalje, izbjeglice koje su preseljenjem stekle i pravo na stalni boravak u prilici su primati benefite iz područja socijalne skrbi, koje su osigurane aktivnim vladinim mjerama, mada ih se aktivno potiče i nastoji čim prije uključiti u tržište rada.

Procjena je da je u četrdesetogodišnjem razdoblju od 1978. naovamo bilo preko 300.000 preseljenja izbjeglica u Kanadu ostvarenih putem programa privatnih sponzorstva (Hyndman, Payne i Jimenez, 2017). Dok se krajem 1970-ih i početkom 1980-ih preko privatnih sponzorstva preselilo 60.000 izbjeglice iz Vijetnama, Kambodže i Laosa, recentno preseljenje od oko 52.000 sirijskih izbjeglica bilo je također dobrim dijelom preko modela privatnih sponzorstava, ali i preko trećeg kanadskog modela – tzv. mješovitog viznog modela (*Blended visa office-referred program*). U njemu se zapravo kombiniraju prva dva pristupa, dakle, procjena UNHCR-a o ranjivim skupinama u potrebi za preseljenjem te želje privatnih sponzora da podrže preseljenje određenih profila izbjeglica.



Shema privatnih sponzorstava se odvija paralelno sa shemom privatnih sponzoriranja studenata izbjeglica te je njome od 1978. u Kanadu došlo preko 1.400 studenata, što znači da je do 2016. to značilo dolazak od oko 80 studenata na godišnjoj razini, no unazad par godina se kvota duplo povećala, na 160 godišnje. Čini se da je ova mogućnost dolaska posebno popularna jer osim zagaraniranog prihvata i smještaja ona direktno i u kratkom roku uključuje izbjeglice u visoko obrazovanje te ih obučava i priprema za tržište rada. Sve ovo može voditi bržoj naturalizaciji i ostvarenju trajnog statusa boravka.

Ipak, model sponzorstava treba shvaćati kao dodatni, komplementarni napor vladinom programu preseljenja, koji je na godišnjoj razini bio uglavnom veći nego privatne sponzorske sheme preseljenja. Posljednjih je godina dozvoljena kvota privatnih sponzorstava ograničena, premda su potrebe narasle, a prioritet je dan preseljenju sirijskih državljana nad potrebama ostalih, gdje se priznavao izbjeglički status za sve one koji su kolektivno preseljeni, odmah po dolasku (*prima facie*), čime se nisu provodile uobičajene individualne procedure utvrđivanja izbjegličkog statusa.

Hyndman, Payne i Jimenez (2017) podsjećaju kako su privatne sponzorske sheme ciljale prvenstveno na to da pomažu kao vrsta institucionalne pomoći kod spajanja obitelji, nerijetko upravo onih obitelji koje su kroz raseljenost, pa i pokušaje rješenja za taj problem, zapravo postale razdvojene. Sukladno kanadskom „Zakonu o useljavanju i izbjegličkoj zaštiti“ definicija obitelji uključuje samo užu, nuklearnu obitelj dvoje odraslih supružnika i njihovu maloljetnu djecu. Stoga se činilo da za one proširene obitelji koje dolaze iz drugih kulturnih krugova, privatne sponzorske sheme tako bivaju zakoniti načini dolaska za razdvojene proširene obitelji i strategija da ih se ponovno ujedini.

Prije su programi sponzorstava izgledali gotovo kao nekakva vrsta spozumnih partnerstava između sponzora i izbjeglica koji bi putem programa preseljenja došli. No, zamke ovog modela dijelom se odnose na činjenicu da se shema privatnih sponzorstava ponekad previše oslanja na nekolicinu organizacija koje su prominentne u području prihvata i inkluzije migranata te o kojima onda može uvelike ovisiti integracija sponzoriranih preseljenih izbjeglica (Kumin, 2015). Ono što privatno sponzorstvo nije i ne može biti jest supstitucija od strane civilnih aktera onoga što jest i treba biti međunarodna obveza svake države za pružanjem izbjegličke zaštite. Dakle, uloga privatnih aktera u privatnim sponzorstvima preseljenja treba biti komple-

mentarna, a ne suplementarna nastojanjima države oko ostvarenja preseljenja. Dodatni se problem osim u mogućem monopoliziranju i privatiziranju ovog modela očituje i u prioritiziranju obitelji koje su k tomu s ranjivim članovima, radije nego omogućavanju dolaska preseljenjem odraslim muškarcima-samcima, koji nerijetko mogu biti percipirani kao različite kategorije ekonomske, kulturne ili sigurnosne prijetnje. Čini se da je u praksi ipak nemoguće potpuno izbjeći profiliranje i selektiranje izbjeglica preferiranih nacionalnosti, bračnog i obiteljskog statusa, socioprofesionalnog statusa i slično.

Još je jedan problem taj da se neovisno o modelu preseljenja ponekad događaju sekundarna kretanja izbjeglica unutar države, tj. samoinicijativni odlasci uglavnom iz frankofonih dijelova Kanade gdje su prvotno smješteni u više priželjkivana anglofona područja. Da bi se to izbjeglo ili barem ublažilo, potrebna je snažna suradnja različitih dionika u sustavu preseljenja i integracije i osiguranje približno jednakih uvjeta prihvata i integracije na međuregionalnim nivoima. Pokazalo se kako je za uspjeh potrebna transparentna i kontinuirano dobra suradnja između vlade i privatnih sponzora uključujući dakako i organizacije civilnog društva, koje su odigrale važnu ulogu u smislu senzibilizacije građana u lokalnim zajednicama prihvata.<sup>4</sup>

Suradnja s prekomorskim partnerima uključuje međunarodne aktere UNHCR-a, IOM-a i Međunarodnu Katoličku komisiju za migracije (*International Catholic Migration Commission* – ICMC), koji rade na mjerama pred-integracije i prije dolaska, ali sudjeluju i u administrativnim postupcima od registracije kandidata za preseljenje, orijentacijskih tečajeva pred dolazak, ponekad i samog transfera, te potom i inicijalne, rane integracije. Tu je suradnja s kanadskom vladom neizostavna, jer oni po dolasku osiguravaju asistenciju u prihvatu i smještanju u lokalne zajednice, programe inicijalne zdravstvene skrbi, osiguranje dječjih doplataka i druge financijske pomoći. Pokrajinske vlasti osiguravaju uključivanje u obrazovni sustav te zdravstvenu zaštitu i socijalnu skrb nakon prve godine boravka, dok gradske i općinske vlasti osiguravaju adekvatan smještaj, korištenje usluga u zajednici (npr. knjižnice, sportski klubovi, kulturni centri). Privatni sponzori s brojnim drugim sudionicima poput volontera, udruga i svih zainteresiranih osiguravaju podršku u programima smještaja, orijentacije u životu i zajed-

---

<sup>4</sup> U skladu s ovime 2016. je pokrenuta Globalna inicijativa izbjegličkih sponzorstava (*The Global Refugee Sponsorship Initiative*) koja za cilj ima primjenu kanadskog modela i ekspertize u drugim državama. Više na: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/mandate/corporate-initiatives/global-refugee-sponsorship-initiative.html>.

nici te pružaju društvenu podršku kod upoznavanja i povezivanja građana s preseljenim izbjeglicama.

Dodana je vrijednost privatnih sponzorskih shema ta da stvaraju pozitivno ozračje u kojem se začinje angažman lokalnih zajednica da prihvate i upoznaju nove useljenike kao svoje susjede i sugrađane. Tako se ostvaruje društvena podrška i uspostavljaju kontakti u zajednici, te njeguje veći angažman po pitanju razvoja društvene kohezije i društva dobrodošlice prema novopridošlim članovima. Povratno, ovo djeluje pozitivno na održavanje podrške javnosti i kreatora javnog mnijenja spram prihvata izbjeglica i uključivanja u sve sfere društvenog, ekonomskog i kulturnog života. Postoje indicije koje ukazuju na to da one izbjeglice koje dolaze putem privatnih sponzorskih shema preseljenja ostvaruju donekle bolje rezultate u integraciji u kanadsko društvo, u usporedbi s onima koji dolaze preko Vladinih programa (Kumin, 2015: 19). Zasigurno nešto od kanadskog modela, uz određene modifikacije s obzirom na razlike u društveno-političkom kontekstu, može biti primjenjivo u europskom, pa i u hrvatskom slučaju.



*Učenje, 2019. godina  
Foto: Hrvatski Crveni križ*

---

## 4. Europska iskustva s preseljenjem i premještanjem osoba kojima je odobrena ili potrebna međunarodna zaštita

---

EU razvija svoj program oko preseljenja izbjeglica paralelno s razvojem Zajedničkog Europskog sustava azila (*Common European Asylum System - CEAS*), premda, kako ukazuju Suter i Magnusson (2015: 14), programi preseljenja u EU nisu nikada zahtijevali harmonizaciju kao što su to standardi oko uvjeta prihvata ili procedure azila. U usporedbi s SAD-om, Kanadom i Australijom, države EU imaju manje ostvarenih preseljenja, međutim na godišnjoj razini zapremaju više zahtjeva za međunarodnom zaštitom, nego navedene tri zemlje, dakle, međunarodnu zaštitu češće odobravaju u regularnoj proceduri nego putem programa preseljenja. No, postoje dakako i iznimke, jer Švedska je primjerice i prije tzv. humanitarne krize tijekom Balkanskog koridora primala najveći broj izbjeglica putem preseljenja, a ujedno je bila i država koja je imala najveću razinu odobrenja međunarodne zaštite tražiteljima u regularnom postupku, nakon podnesenog zahtjeva na tlu Švedske.

Konkretni korak u ostvarenju obuhvatnijeg europskog programa preseljenja nastupio je 2012. s donošenjem Zajedničkog EU programa o preseljenju (*Joint EU Resettlement Program*)<sup>5</sup>, koji je uspostavio okvir za dobrovoljno sudjelovanje država članica u preseljenju, uz davanje financijske potpore i utvrđivanja prioriteta. Ipak, recentno intenzivnije preseljenje izbjeglica s Bliskog istoka u Europu započelo je 2015., u godini trajanja Balkanskog humanitarnog koridora. Do kraja 2019. ipak nije ostvaren čitav broj planiranih preseljenja u EU. Europska komisije iskazuje kako je od 2015. ostvareno preseljenje od oko 63.000 osoba u EU, uglavnom onih najranjivijih u potrazi za utočištem i međunarodnom zaštitom. Po godinama je to bilo: u 2015. - 8.175, u 2016. - 13.660, u 2017. – 24.155, i u 2018. – 24.815 (EC, 2019: 1). Što se tiče iskoristivosti kvota preseljenja na razini EU-a za razdoblje od rujna 2017. do kraja 2019. potvrđena je iskorištenost od oko 83% dogovorenog broja, što znači da je 41.300 od 50.000 planiranih preseljenja i ostvareno, te su se države članice obvezale preseliti novih 30.000 izbjeglica u 2020. godini (EC, 2019: 2).

---

<sup>5</sup> Vidi: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/memo\\_12\\_168/MEMO\\_12\\_168\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/memo_12_168/MEMO_12_168_EN.pdf)

Iako se preseljenja najviše vrše iz Turske u države članice EU, Europska komisija je 27. rujna 2017. usvojila „Preporuke za povećanje legalnih putova za osobe kojima je potrebna međunarodna zaštita“,<sup>6</sup> s ciljem provedbe tog programa do kraja 2019. godine. Njime su države članice EU pozvane povećati kvote preseljenja izbjeglica iz država koje su označene kao prioritetne na području Bliskog Istoka (Turska, Libanon, Jordan), te sjevernoafričke i centralnoafričke zemlje (Libija, Egipat, Etiopija, Sudan, Čad i Niger). Prije se za programe preseljenja izdvajalo iz Europskog fonda za izbjeglice (*European Refugee Fund*), dok su financijska izdvajanja u Fondu za azil, migracije i integraciju (AMIF – *Asylum, Migration and Integration Fund*) za prihvata jedne izbjeglice porasla s 4.000 na 6.000 eura te na 10.000 eura za posebno ranjive skupine: žene i djecu, djecu bez pratnje, osobe s posebnim medicinskim potrebama, i osobe koje trebaju hitno preseljenje.

Kod svakog programa preseljenja uspostavlja se kategorizacija onih koje zadovoljavaju kriterije za preseljenje. Tako preseljenje kao proces u sebi uključuje selekciju (odabir, probir) državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koji su identificirani kao osobe u potrebi za međunarodnom zaštitom te ih se iz država izvan europskog kontinenta preseljava i prihvaća u države EU kao osobe s trajnijim statusom izbjegličke zaštite, ili rjeđe na temelju dodjele nekog drugog humanitarnog statusa. Ovo se predstavlja stručnoj i široj javnosti kao sigurna i zakonita, te nadasve transparentna alternativa spram nezakonitih tj. neregularnih migrantskih i izbjegličkih kretanja kopnenim i morskim mediteranskim rutama te Balkanskom rutom. S druge strane, Europska komisija koristi priliku naglasiti kako je to ujedno i mehanizam tj. „demonstracija europske solidarnosti sa zemljama koje nisu članice EU-a s velikim brojem osoba koje bježe od rata ili progona“ (EC, 2019: 1). Također, na programe premještanja i preseljenja gleda se često kao na garante zadovoljenja principa raspodjele odgovornosti i solidarnosti država članica. I sam MUP RH ističe kako zakonito i sigurno preseljenje u sigurne zemlje omogućava da se izbjeglicama osigura potrebna međunarodna zaštita, ali da je isto tako preseljenje i „alat međunarodne solidarnosti i dijeljenja odgovornosti s trećim zemljama u koje je ili unutar kojih je raseljen velik broj osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita, te alat za upravljanje migracijama i krizama, smanjivanje nezakonitih migracija i sprječavanje krijumčarenja kojima su izbjeglice često izložene“ (MUP, 2018).

<sup>6</sup> Vidi: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927\\_recommendation\\_on\\_enhancing\\_legal\\_pathways\\_for\\_persons\\_in\\_need\\_of\\_international\\_protection\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927_recommendation_on_enhancing_legal_pathways_for_persons_in_need_of_international_protection_en.pdf)

Za razliku od preseljenja koje se smatra humanitarnim pothvatom kojim se izražava solidarnost s trećim zemljama, premještanje (*relocation*) kao preuzimanje tražitelja međunarodne zaštite iz jedne u drugu državu članicu, smatra se mehanizmom podjele odgovornosti u čijem je središtu solidarnost između država članica EU s europskog juga ka europskom sjeveru (Suter i Mahnusson, 2015). Vijeće za pravosuđe i unutarnje poslove (*Justice and Home Affairs Council*) je prihvatilo u rujnu 2015. dvije odluke kojima se planiralo premještanje 160.000 tražitelja međunarodne zaštite iz Italije i Grčke u druge države članice gdje bi njihov zahtjev za međunarodnom zaštitom bio odrađen, i gdje bi po odobrenju zahtjeva dobili zaštitu i pravo boravka u toj državi članici. Međutim, od donošenja te odluke do kraja ožujka 2018. ostvareno je premještanje 22.000 tražitelja međunarodne zaštite iz Grčke i oko 12.300 iz Italije, a u posljednje vrijeme čini se kako se stalo s nastavkom provedbe tog programa.<sup>7</sup>

Humanitarne politike zastupljene u programima preseljenja i premještanja donose i brojne nove izazove oko organizacije prihvata i integracije osoba koje dolaze putem tih programa u EU. Zapravo, po realizaciji tehničkih aspekata preseljenja i prihvata započinju pravi izazovi u integraciji osoba koje dolaze u posve nove sredine. Sukladno viđenju Vijeća Europske unije (Council of the European Union, 2004) integraciju se može shvatiti kao dugoročan, dinamičan, dvosmjernan i multidimenzionalan proces međusobne prilagodbe imigranata i pripadnika društva domaćina. No, istovremeno je potrebno shvatiti također da se integracija može odvijati i segmentirano i parcijalno, gdje su izbjeglice integrirane u određene dimenzije života u lokalnoj zajednici dok u nekim drugim aspektima mogu (p)ostati isključeni iz(van) društvenog, gospodarskog ili političkog života. Europski parlament (EP, 2013: 10) podsjeća da se učinak preseljenja kao trajnog rješenja izbjegličkog statusa zapravo mjeri uspjehom u njihovoj kasnijoj integraciji, nakon preseljenja u novu zajednicu. Ipak, i takva integracija može biti obilježena istim strukturnim problemima s kojima se suočavaju izbjeglice kojima je status odobren u regularnoj proceduri zahtjeva za međunarodnom zaštitom.

---

<sup>7</sup> Vidi: <http://www.europeanmigrationlaw.eu/en/articles/datas/relocation-from-italy-and-greece.html>

---

## 5. Korisni resursi i primjeri dobrih praksi prihvata i integracije izbjeglica kroz programe preseljenja

---

Neosporno je da dobro osmišljene, efikasne i sustavne integracijske politike pridonose osamostaljenju izbjeglica, preduvjet su njihove ekonomske produktivnosti te podupiru društvenu koheziju u zajednicama u koje doseljavaju. S druge strane, neadekvatni uvjeti prihvata i loša kvaliteta integracijskog procesa nemali broj puta mogu rezultirati trajnijim oblicima isključivanja, marginalizacije, izolacije, pasiviziranom mentalitetu i stvarnoj ovisnosti o institucionalnoj pomoći, pa i daljnjem tranzitiranju izbjeglica prema drugim destinacijama. Istraživački izvještaj Kancs i Lecca (2017) ukazuje na to kako dobro posložen i proveden integracijski proces rezultira dugoročnim društvenim i ekonomsko-financijskim dobitima, kako po državu useljavanja tj. primitka tako i po same imigrante i izbjeglice.

Bez obzira na niz dokumenata i preporuka koje su Europska Komisija, Europski Parlament i Vijeće EU, donijeli po pitanju integracije državljana trećih zemalja u EU, države članice i dalje imaju glavnu ulogu u osmišljavanju i provedbi integracijskih politika i praksi. Vođena principima i smjernicama iz „Akcijskog plana za integraciju državljana trećih zemalja“,<sup>8</sup> koji se odnosi na sve one imigrante koji zakonito borave na područje EU-a, uključujući i izbjeglice, Republika Hrvatska razvija svoje nacionalne kapacitete za integraciju osoba pod međunarodnom zaštitom koje su status ostvarili u standardnoj proceduri, kao i onih koji dolaze putem programa preseljenja.

Posebice razlikovanje u uvjetima prihvata i kvaliteti izbjegličke zaštite tj. kvaliteti integracijskih mjera utječe na sekundarna kretanja osoba pod međunarodnom zaštitom tj. napuštanje države primitka u kojoj su ostvarili status. Drugi je faktor postojanje obimnijih migrantskih mreža njihovih sunarodnjaka, nerijetko članova obitelji i prijatelja, koji su već prije negdje drugdje ostvarili izbjeglički ili neki drugi status boravka. Vjerojatnost uspjeha u integraciji ovisi dakako i o tome kada se započinje i koliko intenzivno radi na integracijskim aktivnostima. Istraživanja ukazuju na to kako je s programima učenja jezika potrebno je krenuti čim prije moguće, čak odmah po dolasku samih tražitelja međunarodne zaštite, a ne čekati eventualno odo-

---

<sup>8</sup> Vidi: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication\\_action\\_plan\\_integrati-on\\_third-country\\_nationals\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_action_plan_integrati-on_third-country_nationals_en.pdf)



brenje statusa kako bi se započelo s tim te očekivao momentalan i uspješan rezultat (EP, 2013).

Iako postoje razni strukturni i investicijski fondovi EU-a iz kojih se mogu financirati integracijske aktivnosti za državljane trećih zemalja, uključujući i „klasične imigrante“ i osobe pod međunarodnom zaštitom, trenutno su dva najvažnija, s najvećim budžetima namijenjenima u tu svrhu: već spomenuti AMIF te Europski socijalni fond (*European Social Fund* - ESF). Oba su usmjerena na financiranje različitih aspekata integracije od kojih ponajviše onih koji se tiču obrazovnih programa, zadovoljenja zdravstvenih potreba useljenika te aktivnosti i mjera poslovnog tj. strukovnog osposobljavanja, uključujući i priznavanje obrazovnih kvalifikacija, što sve za cilj ima uključivanje osoba pod međunarodnom zaštitom u tržište rada. Financiranje integracijskih aktivnosti je u hrvatskom nacionalnom kontekstu omogućeno povlačenjem financijskih sredstava na natječajima koje uglavnom raspisuje MUP, Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, ili Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina RH (ULJPPNM).

Neke od aktivnosti koje se mogu financirati tiču se različitih faza u procesu preseljenja. U pred-integracijskoj fazi unutar selekcijskih misija sigurno se može raditi na informiranju samih izbjeglica o kulturi, društvu, i državnom uređenju u području primitka. Po dolasku u novu sredinu prihvata potiču se programi interkulturene komunikacije s domaćim stanovništvom, te projekti koji smjeraju aktivnom uključivanju osoba pod međunarodnom zaštitom u društveni, kulturni i politički život unutar lokalnih zajednica u koje su došli. Važna je i uloga Europske mreža za integraciju (*European Integration Network* - EIN) koja uz Europsku migracijsku mrežu (*European Migration Network* - EMN) radi na promicanju različitih aktivnosti na nacionalnim i lokalnim razinama u svrhu jačanja usklađenog pristupa EU prema useljavanju i međunarodnoj zaštiti. Jednako je u tu svrhu uputno pratiti i rad Europskog portala za integraciju (*European Web-site on Integration* - EWSI) koji donosi vijesti, najave, dokumente i primjere dobre prakse oko integracije uključujući i one koje se odvijaju kroz programe preseljenja.<sup>9</sup>

Jedan od zanimljivijih projekata u vezi s preseljenjem u EU jest EU-FRANK projekt koji traje od 2016. do 2020., a vodi ga Švedska u partnerstvu s migracijskim vlastima u Belgiji, Italiji, Mađarskoj, Nizozemskoj i

---

<sup>9</sup> Vidi: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/network/european-integration-network-2>; [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network_en); <https://ec.europa.eu/migrant-integration/home>

Švicarskoj, kao i s UNHCR-om, Europski potporni ured za azil (*European Asylum Support Office – EASO*) i *Migration Policy Institute* (MPI). Projekt se provodi s ciljem razmjene iskustava i pružanja operativne podrške državama članicama EU u području preseljenja kako bi se poboljšali rezultati prihvata, preseljenja i integracije u novu sredinu. Ono što je specifičnost projekta jest da se više bavi samim aspektima orijentacijskih mjera u fazi pripreme preseljenja, ali pažnju posvećuje i planiranju tj. pripremi u lokalnim zajednicama prihvata za dolazak novih susjeda.<sup>10</sup>

Pozitivan primjer prihvata i integracije jest onaj Litvanskog Crvenog križa i Caritasa, gdje su u tri najveća litvanska grada: Vilniusu, Kaunasu i Klaipedi pokrenuti tzv. *one-stop-shop* centri za migrante i izbjeglice. Ondje su mnoge od integracijskih aktivnosti okupljene na jednom mjestu, njihovo je korištenje besplatno za korisnike i omogućene su tj. posredovane od strane različitih službenika specijalista koji pomažu u integracijskom procesu. Informacije su posredovane preko društvenih mreža podrške i otvorenih prostora za međusobno upoznavanje i eventualnu potrebnu asistenciju. Tako na jednom mjestu pravnici pomažu u pravnim savjetovanjima, učitelji u podučavanju jezika, liječnici i psiholozi u psihosocijalnoj skrbi, stručnjaci za zapošljavanje pomažu korisnicima u razumijevanju i prijavi na tržište rada, volonteri pomažu u aktivnostima uključivanja u život lokalne zajednice (Žibas i Blažytė, 2015). Ova su nastojanja potpomognuta i samoorganiziranjem građanskih inicijativa koji na lokalnoj razini pokreću aktivnosti razmjene iskustava, podučavaju jedni druge putem radionica ili da jednostavno kroz druženje upoznaju svoje nove susjede. Dobrim se pokazalo i pokretanje aktivnosti koje su okupili manje inicijative socijalnog poduzetništva i služile za razvoj i umrežavanje kroz poduzetničke *strat-upe* i inovativne *hub-ove*.

Zanimljive prakse po pitanju integracije u lokalnu zajednicu primjeri su iz projekta *Amplifying the Voices of Asylum Seekers and Refugees for Integration and Life Skills* (AVAIL) koji provodi britanski Crveni križ s partnerima u četiri države članice EU: Latviji, Italiji, Ujedinjenom Kraljevstvu i Irskoj. Njime se na jedan participativan način nastoji osnažiti izbjeglice, a njihova znanja, iskustva i talente iskoristiti kao prilike za uključivanje u lokalnu zajednicu i za predstavljanje širem društvu.<sup>11</sup> Primjerice, u Italiji je pokrenuta radio postaja s izbjeglicama kao urednicima, gdje su oni usvo-

<sup>10</sup> Materijale s rezultatima projekta i korisnim alatima za djelovanje moguće je naći preko poveznice: <http://www.eu-frank.eu/resources/tools.html>

<sup>11</sup> Više o samom AVAIL projektu dostupno je na: <https://www.redcross.org.uk/about-us/what-we-do/how-we-support-refugees/avail-project>

jili osnove medijske pismenosti te sada uređuju medijske sadržaje za nove izbjeglice koji tek dolaze, ali i za širu publiku. Iako je značaj učenja jezika neizostavan prvi korak u svakoj integraciji, u ovom projektu samie izbjeglice nude satove učenja svog jezika domaćem stanovništvu, kao vid upoznavanja, druženja i interkulture razmjene. Dodatna je vrijednost projekta to što je učenje novih vještina i razmjena znanja postalo i sredstvo za poboljšanje emotivnog i psihičkog zdravlja samih izbjeglica.

Aktivnosti na AVAIL projektu pomogle su jačanju povjerenja, dobrobiti i vraćanju izgubljenog samopoštovanja za mnoge od onih koji su proživjeli traume, te se stoga ovo pokazalo kao dobar vid jačanja otpornosti kao i mreža podrške za mnoge. Oblici interkulture razmjene se nastavljaju u Latviji i Irskoj kroz potprojekt „Buddy“ (prijatelj, frend), koji se tiče upoznavanja osoba u lokalnoj zajednici i povezivanja kroz „bratimljenje“ s nekim domaćinom koji onda pomaže osobi s osnovnim informacijama, ali i kroz druženje za sve što bi ta osoba mogla trebati kao informaciju ili asistenciju u procesu postajanja sastavnim dijelom društva. Pokazalo se da to pozitivno utječe s jedne strane na kasnije prilike izbjeglica za daljnje obrazovanje ili zapošljavanje, a s druge, povećava pozitivnu percepciju domaćih prema izbjeglicama i tražiteljima međunarodne zaštite.

Nadalje, program EU-a za gradove, iz 2016. odvija se pod koordinacijom Gradskog vijeća Amsterdam, a kao jednu od tema ima integraciju migranata i izbjeglica u lokalne zajednice kroz pomaganje u rješavanju stambenog pitanja, poticanje nastavka obrazovanja i zapošljavanja, te posebice mjere za pomoć i podršku ranjivim skupinama migranata.<sup>12</sup> Kako je pitanje osiguranja i pronalaska adekvatnog smještaja jedno od važnih i u hrvatskom kontekstu, primjer dobre prakse iz Austrije upućuje na to lokalne organizacije civilnog društva surađuju s agencijama za iznajmljivanje nekretnina kako bi povezali izbjeglice sa stanodavcima. Time se ostvaruju brojne koristi koje preveniraju moguće nerazumijevanje ili strah stanodavaca od iznajmljivanja nekretnina izbjeglicama, ali štite i same korisnike od potencijalnih iskorištavanja od strane stanodavaca.<sup>13</sup>

Naposljetku, u programima preseljenja neizostavna je uloga ICMC-a, koji je 2012. pokrenuo SHARE mrežu kao platformu za umrežavanje i razmjenu iskustava među sudionicima programa preseljenja i drugim komple-

---

<sup>12</sup> Više o rezultatima projekta doznajte na: <https://ec.europa.eu/futurium/en/node/1727> i na: <https://ec.europa.eu/futurium/en/inclusion-of-migrants-and-refugees>

<sup>13</sup> Više o spomenutoj praksi austrijske „Vöckla-Ager“ agencije, ali i drugim primjerima dobrih praksi vidi na: <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/young-refugees-integration/practices#social>

mentarnim programima prihvata, također promovirajući partnerstva među lokalnim sudionicima unutar Europske mreže za preseljenje (*European Migration Network*).<sup>14</sup> ICMC je uz UNHCR i IOM jedan od važnih međunarodnih partnera koji sudjeluje u programima pripreme preseljenja sirijskih izbjeglica iz Turske u Hrvatsku, koji se odvijaju u protekle tri godine.

---

## **6. Preseljenje i integracija osoba pod međunarodnom zaštitom u Hrvatsku – iskustva i izazovi**

---

Zbrinjavanje sirijskih izbjeglica iz Turske u Republiku Hrvatsku provodi se temeljem sudjelovanja Hrvatske u „Europskom programu premještaja i preseljenja državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koje ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite“. Kroz tri donesene odluke: Odluke o premještanju i preseljenju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koji ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite (NN 78/15); Odluke o preseljenju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koje ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite (NN 99/17); te Odluke o preseljenju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koje ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite za 2019. godinu (NN 16/19), RH se obvezala prihvatiti ukupno 400 osoba na osnovu programa preseljenja (dosad ostvareno 250), te u početku provođenja prve odluke 400 na osnovu programa premještaja.

MUP u programu preseljenja koji započinju s tzv. selekcijskim misijama odabira potencijalnih kandidata u trećim zemljama danas surađuje s provedbenim partnerima: ICMC-om, UNHCR-om (u RH i u Turskoj), IOM Hrvatska i Isusovačka služba za izbjeglice (*Jesuit Refugee Service* - JRS Hrvatska). Cilj je selekcijskih misija upoznati se s izbjeglicama koje bi potencijalno bile preseljene, izvršiti intervju, obaviti medicinske i psihološke preglede, te provesti osnovne tečajeve kulturne orijentacije za one koji su odabrani za preseljenje. Djelatnici JRS-a naglašavaju kako u programima preseljenja često dolaze višečlane obitelji od kojih neki imaju posebne po-

---

<sup>14</sup> O samoj mreži doznajte na: <http://www.resettlement.eu/page/european-resettlement-network-0>, a SHARE alat za uključivanje izbjeglica u lokalnu zajednicu dostupan je na: <http://resettlement.eu/page/share-alat-za-ukljucivanje-izbjeglica-iz-programa-preseljenja-u-lokalnu-zajednicu>

trebe u smislu fizičkih trauma i bolesti te koje zahtijevaju posebnu zdravstvenu pažnju, liječenje i psihosocijalnu skrb (*privatna korespondencija*).

Kao vid predintegracijskih mjera za izbjeglice kojima se u selekcijskim misijama nudi preseljenje u Hrvatsku, oni imaju priliku da u predintegracijskoj fazi prođu osnovnu kulturnu orijentaciju, gdje ih se upoznaje s hrvatskim društvom i kulturom, ali i tehničkim specifikacijama njihovog transfera u Hrvatsku, prihvata i usluga koje mogu očekivati po dolasku. Također ih se upućuje u uvjete smještaja kojima se mogu nadati, u zakonska prava i obveze, te potom u specifične i važne dimenzije integracijskog procesa kao što su obrazovanje, zdravstvena skrb, zapošljavanje, i pitanja kulturne prilagodbe.

Prvotnu asistenciju u integraciji osobama koje su u Hrvatsku stigle 2017. i 2018. pružali su djelatnici hrvatskog ureda IOM-a (u sklopu pilot projekta „Pružanje podrške Vladi Republike Hrvatske pri preseljenju izbjeglica“), surađujući također s HCK i gradskim društvima Crvenog križa. Hrvatski je ured IOM-a sudjelovao kao provedbeni partner MUP-a u prvom ciklusu, prilikom prvih pet skupina preseljenja, i kod inicijalne, prvotne, tj. rane integracije koja je uslijedila po prijemu i osiguranju trajnog smještaja za preseljene obitelji u nove lokalne zajednice.<sup>15</sup> Ti su programi trebali obuhvaćati intenzivne tečajeve podučavanja hrvatskog jezika, informiranje izbjeglica o zakonskim pravima i obvezama, asistenciju u pitanjima pristupa nadležnim institucijama i organizacijama u sustavu azila i integracije, kao i inicijalnu pripremu i informiranje za kasnije konkretne aktivnosti oko uključivanja u sustav obrazovanja, tržište rada, te u sustav zdravstvene i socijalne skrbi.

Po dolasku u Prihvatilište za tražitelje međunarodne zaštite u Kutini, preseljene su obitelji formalno prolazile procedure podnošenja i odobrenja međunarodne zaštite što je znalo potrajati par mjeseci, a zatim su smješteni u stambene objekte koje je osigurao Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje. Podrška oko rane integracije nastavila se u lokalnim zajednicama u kojima su izbjeglice smještene, kada je bilo potrebno na individualnoj, no češće na razini obiteljskog savjetovanja i vođenja kroz integracijski proces. Slični etnički i kulturni profili preseljenih ljudi (dosad su to većinom bili etnički Kurdi sa sirijskim državljanstvom), te ponekad i slične

<sup>15</sup> Iskustva u pružanju podrške preseljenju, kroz orijentacijske programe i mjere rane integracije koju je IOM ostvarivao u suradnji s HCK, radeći tako ujedno na jačanju kapaciteta aktera u sustavu integracije na lokalnoj i nacionalnoj razini, pretočeni su u formu institucionalnog i praktičnog vodiča, sa svim relevantnim informacijama o ostvarenju prava i pristupu uslugama za preseljene osobe. Dostupno na: <https://croatia.iom.int/sites/default/files/PRIRUČNIK%2003.07..pdf>

razine potreba (kada se primjerice radi s osobama s posebnim zdravstvenim zahtjevima), ukazuju donekle na sličnost i obuhvatnost pristupa tim ljudima u usporedbi s onim osobama koje su međunarodni status zaštite ostvarile u standardnoj redovnoj proceduri odobrenja međunarodne zaštite.

Prvo je preseljenje ostvareno 28. studenog 2017. kada je u Hrvatsku stiglo 40 sirijskih izbjeglica tj. sedam višečlanih obitelji od kojih su neki članovi pripadali posebno ranjivim skupinama.<sup>16</sup> Oni su inicijalno nekoliko tjedana bili smješteni u Prihvatilište za tražitelje međunarodne zaštite u Kutini, a nakon čega su, po formalnom odobrenju zaštite, u siječnju 2018. preseljeni u smještaj koji je bio organiziran u Zadru. Tijekom boravka u Prihvatilištu u Kutini, u suradnji HCK-a i IOM-a provodio se nastavak aktivnosti oko inicijalnog uključivanja tih osoba u hrvatsko društvo što je podrazumijevalo nastavak na daljnje upoznavanje s hrvatskim jezikom, kulturom i običajima, zakonskim pravima i obvezama.

Drugu skupinu preseljenih izbjeglica iz Turske činilo je 36 sirijskih državljana, također nekoliko obitelji s maloljetnom djecom, koji su stigli 25. i 26. siječnja 2018., a da bi sredinom travnja 2018. njih 16 uselilo u smještanje kapacitete, kuće i stanove u Slavonskom Brodu. Treće se preseljenje odvijalo 10. travnja 2018. kada je preseljena jedna peteročlana sirijska obitelj. Četvrta je skupina preseljenih sirijskih izbjeglica iz Turske stigla 10. srpnja 2018., ukupno pet obitelji tj. 24 osobe, među kojima je bilo 11-ero maloljetne djece.

Peta skupina sirijskih izbjeglica u Hrvatsku je došla 10. i 11. listopada 2018. kao članovi sedam obitelji, što je značilo 44 osobe od kojih su 28 bili maloljetna djeca, dok je 16. listopada 2018. pristigla još jedna tročlana sirijska obitelj, čime se broj osoba koje su od 28. studenog 2017. do 16. listopada 2018. stigle preseljenjem u Hrvatsku iznosio 152 osobe. Time je zapravo RH bila ispunila kvotu temeljem Odluke Vlade Republike Hrvatske o premještanju i preseljenju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koje ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite (Narodne novine, broj: 78/2015), a lista gradova koji su ih do tada prihvatili sada se proširila sa Zadra i Slavenskog Broda i na Zaprešić, Zagreb, Veliku Goricu i Varaždin.

---

<sup>16</sup> Svi podaci o preseljenjima iz Turske preuzeti su i prilagođeni sa web-stranica MUP-a: <https://mup.gov.hr/rezultati-pretrazivanja/49?pojam=preseljenje>

K tomu, često se ističe kako se kod preseljenja radi o „dobrovoljnom procesu te su ove osobe odnosno obitelji odabrale upravo Hrvatsku kao zemlju u kojoj žele živjeti“ (MUP, 2019). Primjerice, dvije su obitelji u četvrtom krugu preseljenja Hrvatsku odabrale upravo jer su ih dodatno motivirale obitelji koje su već bile došle u prethodnim preseljenjima. Tu, dakle, na jednom mjestu vidimo i primjer uspostave tzv. migrantskih mreža putem kojih oni koji su već ranije pristigli mogu na nekoliko načina facilitirati dolazak novih osoba, najčešće tako da podijele s njima svoje informacije o destinaciji te da iskažu želju za životom u sredini u kojoj mogu računati i na postojeće kontakte sa svojim sunarodnjacima. Kasnije će vjerojatno biti moguće da poneki od već preseljenih izbjeglica čak i aktivnije pomognu u inicijalnoj fazi prihvata i integracije za neke nove skupine koje će tek doći.

MUP je smatrao kako je dotad bilo zadovoljavajuće odrađeno informiranje i senzibilizacija lokalnih zajednica za prihvata i integraciju izbjeglica, te je potom uslijedio novi, drugi ciklus preseljenja, koje je MUP nastavio nakon potpisivanja sporazuma o suradnji s hrvatskim uredom Isusovačke službe za izbjeglice. Krajem prosinca 2018. MUP i JRS potpisali su 13-mjesečni projekt koji je produžen do travnja 2020. u kojem je JRS, umjesto dotadašnjeg IOM-a, zadužen za programe inicijalne, rane integracije po prihvatu. U drugom ciklusu preseljenja aktivnu ulogu u organizaciji i provedbi orijentacijskih pred-integracijskih tečajeva preuzeo je ICMC.

U drugom je ciklusu preseljenja šesta skupina sirijskih izbjeglica u Hrvatsku stigla 20. i 30. svibnja 2019., što je značilo dolazak deset obitelji s ukupno 50 članova, među kojima 23 maloljetnika. Smještaj je za iste osiguran u smještajnim kapacitetima u Sisku. Dosad posljednja sedma skupina izbjeglica koje su preseljene iz Turske stigla je u Hrvatsku 21. kolovoza 2019. gdje se radilo o 8 obitelji s ukupno 41 osobom, od kojih je bilo 24 maloljetnika, dok su još dvije obitelji s ukupno 7 članova pristigle do kraja tog mjeseca, a svi skupa su potom od studenoga 2019. smješteni u Karlovcu. Istovremeno, iako je prema odluci Vlade RH iz 2015. postojao plan, tj. namjera za premještanjem 1433 osobe iz Italije i Grčke, do kraja 2017. uspješno je bilo premješteno 21 iz Italije i 60 iz Grčke (HPC, 2019). I oni su po dolasku u Hrvatsku bili jednako u potrebi za efikasnim mjerama integracije u lokalne zajednice.

Rad na integraciji izbjeglica u lokalnim zajednicama, dakako, mora uključivati suradnju nadležnih ministarstava sa svim državnim tijelima na nacionalnoj, županijskoj i gradskoj razini, od različitih ureda i institucija,



kao i s nevladinim sektorom, različitim civilnim, međunarodnim organizacijama i vjerskim zajednicama. Sve do 2018. lokalne zajednice nisu imale nikakav znatan broj osoba pod međunarodnom zaštitom kao korisnika u sustavu integracije, i većinom su te uloge i funkcije bile centralizirano u Zagrebu i Kutini kao mjestima prihvata tražitelja međunarodne zaštite, te po odobrenju statusa, kao mjestima inicijalne i kasnije integracije. Čini se kako ni MUP ni ULJPPNM, kao središnje nacionalno tijelo zaduženo za integraciju stranaca u RH, nemaju uvijek i u svim prilikama dovoljno upravnog i institucionalnog kapaciteta za efikasnu i održivu koordinaciju te sustavno praćenje provedbe i evaluaciju integracijskog procesa, kako na nacionalnoj razini, tako ni na lokalnim razinama (Giljević i Lalić Novak, 2018).

Recentno i obuhvatno nacionalno istraživanje na tu temu provedeno je u prvoj polovici 2018. godine. U istraživanju Ajduković i sur. (2019) ispitivana je spremnost lokalnih zajednica u Hrvatskoj na prihvata i integraciju osoba pod međunarodnom zaštitom, uključujući i one koji u Hrvatsku dolaze preko programa preseljenja. Istraživanjem su obuhvaćeni sudionici u sustavu integracije, što je uključivalo ispitivanje ukupno 191 predstavnika jedinice lokalne i regionalne samouprave, stručnih institucija i organizacija civilnog društva u četiri hrvatske regije: istočnoj, središnjoj i sjeverozapadnoj, uključujući i grad Zagreb, dalmatinskoj te istarsko-primorskoj regiji. Osim toga, 26 osoba pod međunarodnom zaštitom u Hrvatskoj također su sudjelovali kroz intervju i fokus grupe i dali su svoju perspektivu na potrebe u integraciji i probleme s kojim se suočavaju u lokalnim zajednicama u koje su prihvaćeni i smješteni.

Rezultati su pokazali kako većina sudionika u istraživanju (osim onih u Zagrebu) u vrijeme provedbe istraživanja (proljeće 2018.) nisu bili imali značajno iskustvo rada s osobama pod međunarodnom zaštitom i zapravo su ih rijetko susretali, osim ako već tada neki od izbjeglica nisu bili smješteni u njihove lokalne zajednice putem programa preseljenja (primjerice u Zadru i Slavonskom Brodu). Pri tome su dakako malo više iskustava i izravnih kontakata u ovom smislu imale stručne institucije poput centara za socijalnu skrb, liječničke i školske službe, djelatnici zavoda za zapošljavanje ili pak gradskih društava Crvenog križa. Analiza je pokazala kako u smislu ostvarenja efikasnog modela prihvata i integracije osoba pod međunarodnom zaštitom u većini lokalnih zajednica izostaje postojanje jasno razrađenih operativnih planova djelovanja, kako onih koji bi bili izvedeni iz općeg tada važećeg, nacionalnog akcijskog plana za integraciju, tako i onih eventualno samoiniciranih od strane općinskih i gradskih struktura. Kada

bi bili doneseni takvi bi preciznije razrađeni lokalni planovi mogli uvažiti specifičnosti pojedine sredine i profile osoba pod međunarodnom zaštitom koja se useljava u tu sredinu, te djelovati proaktivno u smjeru poticanja integracijskih praksi.

Čini se kako se i tada kao jedan od najvažnijih problema izdvojilo to da lokalne zajednice zapravo trebaju posve bazične informacije od strane Vlade ili nadležnog ministarstva (MUP-a) o tome kada mogu očekivati dolazak osoba pod međunarodnom zaštitom, koliki broj ljudi i u kojim intervalima, te bilo koju informaciju o strukturi, tj. profilima i identitetima tih skupina ljudi koji bi se doselili u njihovu sredinu. Ajduković i sur. (2019) su predočili kako su mnogi od ispitanika upravo takvu vrstu informacija smatrali preduvjetom za razradu vlastitih internih pravila i protokola o prihvatu i omogućavanju integracijskih aktivnosti, kao i planiranja efikasnijih mjera uključivanja u društvo, obrazovni sustav, tržište rada, ili pak osiguravanje stanovanja, te socijalne i zdravstvene skrbi. Pri tome, čini se kako dosadašnji angažman stručnih institucija, posebice centara za socijalnu skrb ili lokalnih ureda tj. gradskih društava Crvenog križa, u asistenciji osobama pod međunarodnom



*Potporna u integraciji majkama s djecom  
Foto: Hrvatski Crveni križ*

zaštitom, ponekad nadilazi njihove primarne institucionalne uloge i funkcije. To se primjerice očitovalo ne samo u pružanju materijalne i humanitarne pomoći, nego i u informiranju osoba pod međunarodnom zaštitom o svim pravima i obvezama, u asistenciji kod komunikacije, ako je potrebno i prevođenja, prilikom kontakta s drugim institucijama, u čemu su u nekim sredinama svoj znatan doprinos dali djelatnici HCK. Nerijetko su ti akteri pomagali i u različitim programima educiranja i senzibiliziranja lokalnih građana na dolazak i prisustvo osoba pod međunarodnom zaštitom, ili pak davanju psihosocijalne podrške tim osobama, čak i unatoč često nedostatnim financijskim sredstvima koja se na državnoj i lokalnoj razini izdvajaju za integraciju.

Iz svega iznesenog jasno je kako su jedinice lokalne i regionalne samouprave u raskoraku da (ne) prepoznaju potrebe, ali kritiziraju središnji centralnu vlast i nadležna tijela oko neinformiranosti po pitanju odgovornosti za integraciju, te nepostojanja jasno donesenog operativnog plana razmještaja izbjeglica koji dolaze putem programa preseljenja po lokalnim zajednicama u Hrvatskoj. Iako je takva vrsta plana bila najavljena do kraja 2019. on nije donesen niti usvojen na Vladi, iako se operativno gledano preseljenje i prihvata u lokalnim zajednicama ostvaruje sukladno dostupnim smještanim kapacitetima u državnom vlasništvu koje je Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje adaptirao za smještaj obitelji u nekolicini gradova u Hrvatskoj. HCK je 2018. godine u suradnji sa Središnjim državnim uredom u potpunosti opremio s namještajem, kućanskim aparatima i ostalim kućanskim potrepštinama tri jednosobna stana u Sisku za potrebe smještaja izbjeglica.

Pa iako je sustav integracije u Hrvatskoj postavljen prilično centralizirano, dajući istovremeno opći okvir ali ne i posve operativne smjernice za primjenu u lokalnim zajednicama, pojedine od njih su i same proaktivno pristupile razvijanju vlastitih planova djelovanja i umrežavanju. Npr. u sklopu projekta INTEGRA Grad Osijek je sudjelovao u procesu razmjene znanja i iskustava oko integracije stranaca u pet država članica: Slovačkoj, Italiji, Bugarskoj, Češkoj i Hrvatskoj, preko nositelja projekta Centra za mir, nenasilje i ljudska prava iz Osijeka. U sklopu projekta kojim se nastojalo utjecati na razvijanje institucionalnih kapaciteta lokalnih vlasti za prihvata i integraciju te raditi na jačanju socijalne kohezije u koje državljani trećih zemalja, migranti i izbjeglice doseljavaju, izrađen je i „Plan lokalne integraci-

je u Gradu Osijeku“ kao svojevrsna podrška gradskim strukturama u izradi vlastite gradske strategije te akcijskog plana za integraciju.

Premda lokalna vlast dosad nije usvojila ovaj plan niti predložila te donijela svoju strategiju ili akcijski plan, ovo ipak predstavlja vrijedan pokušaj da se kroz zajedničku interakciju i dijalog svih važnih dionika u polju integracije, dakle državnih aktera, gradskih struktura, predstavnika stručnih službi poput Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, predstavnici HCK, organizacija civilnoga društva i vjerskih zajednica uđe u participativan proces osmišljanja buduće integracijske politike na lokalnom nivou.<sup>17</sup> Planom su razrađeni opći i posebni ciljevi te preciznije definirane integracijske aktivnosti u nekoliko odabranih strateški prepoznatih područja integracije koje uključuju stanovanje, zdravstvenu zaštitu i socijalnu skrb, obrazovanje, zapošljavanje, lokalne kapacitete, te sigurnost i podizanje svijesti građana. Donošenje ovog plana bitno je i u kontekstu sagledavanja i razumijevanja specifičnosti sustava integracije u kome ovaj plan smjera svojevrsnoj decentralizaciji i obratu ka lokalno razrađenom institucionalnom okviru i praksi, kao onoj koja se može izvoditi iz nacionalne migracijske politike i nacionalnog plana za integraciju, ali uz prilagodbu na lokalni kontekst.

Nedvojbeno je da poradi pokušaja ublažavanja sekundarnih kretanja onih osoba pod međunarodnom zaštitom koji se preseljeni u Hrvatsku, a što se jest dogodilo s nekima od obitelji koje su primjerice doseljene u Zadar, Slavonski Brod i Sisak, treba raditi na jačanju kapaciteta za integraciju. To s jedne strane znači potrebu za razvijanjem daljnjih i efikasnijih institucionalnih rješenja za uključivanje osoba pod međunarodnom zaštitom u društveni, gospodarski, kulturni pa i politički život zemlje, a s druge strane, potrebu za omogućavanje društva dobrodošlice. Istraživanje (Ajduković i sur., 2019: 78) ukazalo je kako postoji potencijal ostvarenja međusobnog društvenog kontakta između domaćeg stanovništva i osoba pod međunarodnom zaštitom u lokalnim zajednicama. Tako su potonji navodili kako se osjećaju uglavnom prihvaćeno, no da je trebalo proteći neko vrijeme kako bi se upoznali sa susjedima i započeli interakciju, iako strah od „novoga i nepoznatoga“ može ponekad otežati ili usporiti komunikaciju, s obzirom na eventualne percipirane etničke, kulturne i jezične razlike jednih i drugih.

---

<sup>17</sup> Plan je dostupan na: <http://www.centar-za-mir.hr/wp-content/uploads/2019/01/Plan-lokalne-integracije-u-gradu-Osijeku-1.pdf>, a više o samom INTEGRA projektu pronađite na: <https://www.integra-eu.net>

Ipak, otvorenost i želja za ostankom i novim životom u Hrvatskoj svakako predstavlja pozitivnu odrednicu za olakšavanje uključivanja u društveni život unutar lokalnih zajednica primitka. U tom smislu su izrazito vrijedna nastojanja drugih aktera koji mogu pomoći u procesu upoznavanja domaćeg stanovništva sa svojim novim sugrađanima. Dobri su primjeri angažmana islamske zajednice u gradu Karlovcu i gradu Sisku koji mogu pomoći u ranoj integraciji i senzibilizaciji domaćeg stanovništva na dolazak osoba pod međunarodnom zaštitom.<sup>18</sup> Čini se kako zasad nove sredine prihvata iskazuju razine dobrodošlice prema novim sugrađanima, što je svakako pozitivna praksa koju je poželjno uvijek dodatno promovirati. Primjerice, upravo djeca izbjeglice na svom primjeru usvajanja hrvatskog jezika i kulture pokazuju kako integracija ne mora uvijek biti težak, mukotrpan i traumatičan proces.<sup>19</sup>

---

## **7. Zaključna razmatranja u smjeru preporuka**

---

Kako su pokazali tekstovi u ovoj publikaciji izbjeglice se u Europi, pa i oni pristigli kroz programe preseljenja, susreću s brojnim institucionalnim i društvenim izazovima na putu svog uključivanja u društvo i međusobne prilagodbe s domaćim stanovništvom. Pa ipak, integracija kao model njihova uključivanja u društveni, gospodarski, kulturni i politički život unutar lokalnih zajednica u državama primitka zasad nema alternativu koja bi im garantirala potpuni uspjeh u postajanju uključenim i ravnopravnim članovima društva, kao i ekonomsko osamostaljenje za sebe i svoje obitelji. Vidjeli smo kako nema jedinstvene formule za ostvarenje tog cilja, niti ga i sam integracijski model može nužno osigurati. No, razmišljanje o globalnim i regionalnim dobrim praksama uključivanja izbjeglica u razne sfere javnog života može nam dati jasniju viziju o tome koji su koraci, s kojim partnerima, i na koje rokove potrebni u ovom procesu da bi se oni eventualno mogli ostvariti, jednako tako i u hrvatskom društvu.

Za sada nepostojeći plan razmještaja osoba pod međunarodnom zaštitom koji u Hrvatsku dolaze putem programa preseljenja, domaće aktere u sustavu integracije zapravo stavlja u nelagodan položaj, poradi izostanka

<sup>18</sup> <https://radio-mreznica.hr/rucak-s-azilantima-u-karlovcu-otvorili-smo-svoja-srca-i-duse-nasim-novim-susjedima/>

<sup>19</sup> <https://magazin.hrt.hr/576591/price-iz-hrvatske/nove-susjede-docekali-rasirenih-ruku>

informacija o tome koje će lokalne zajednice biti sljedeće na popisu za prihvata tih osoba. Kada bi država poradila na donošenju i predstavljanju jasnog operativnog plana razmještanja osoba pod međunarodnom zaštitom u lokalne zajednice, to bi moglo djelovati pozitivno na usustavljenje i razumijevanje inherentne Vladine motivacije (ako postoji) za shvaćanjem preseljenja kao modela koji može pripomoći Hrvatskoj u ostvarenju željenih demografskih i ekonomskih dobrobiti. Time taj proces ne bi bio isključivo uvjetovan automatskom provedbom EU politika, na koje smo se kao država obvezali, ili pak sekuritizacijsko-humanitarnom logikom, nego i prilikom za sudjelovanje osoba pod međunarodnom zaštitom kao dijela rješenja u socio-ekonomskom i demografskom razvoju i obnovi lokalnih zajednica, a ne njih kao „socijalnih slučajeva“ ili „sigurnosnog problema“.

Stoga financijska sredstva EU-a za preseljenje trebaju biti povećana i adekvatna, iako se ona vrlo vjerojatno nikada neće približiti do mjere zadovoljenja globalnih godišnjih potreba za preseljenjem. Svakako je uputno izbjeći počesto vrlo selektivan menadžerski pristup kao vid globalne migracijske industrije. To bi možda pomoglo izbjeći arbitrarne i nerazmjerne kriterije za isključivanje iz programa preseljenja nekih od kategorija i profila ljudi, poput muškaraca ili žena samaca. Shodno tome, trebalo bi dosljedno omogućiti alternativne, tj. komplementarne opcije sigurnih i zakonitih načina dolazaka za tražitelje međunarodne zaštite u EU. To se može učiniti preko uvođenja humanitarnih viza ili programa privatnih partnerstava, ili pak povećanja broja studentskih viza, radnih dozvola i kvota za spajanje obitelji, kao i kroz različite modele javnih i privatnih sponzorstava dolaska. Iako se programi preseljenja ponekad čine kao alat ili sredstvo upravljanja migracijama koje ovisi prvenstveno o razini političke i tehničke suradnje s državama porijekla, ili prvog prihvata, iz kojih se državljani trećih zemalja preseljavaju u EU, na preseljenje bi se ipak prvenstveno trebalo gledati kao na vrstu trajnog rješenja u smislu ostvarenja međunarodne zaštite te kao na alat kojim se ostvaruje solidarnost među državama članicama spram nastojanja za rješenje izbjegličkog pitanja u svijetu.

Iako nam primjeri iz kanadskog modela preseljenja mogu predstavljati zanimljiv i instruktivan model, ne treba zaboraviti i na model tzv. sponzorstva lokalnih zajednica (*Community sponsorship*) koji se primjerice ostvaruju u Ujedinjenom Kraljevstvu, Irskoj i Njemačkoj.<sup>20</sup> U skladu s tim i s iskustvima oko privatnih sponzorskih shema preseljenja, potrebno je raz-

<sup>20</sup> Vidi više na: [http://resettlement.eu/sites/icmc/files/SHARE%20Publication\\_Private%20Sponsorship.pdf](http://resettlement.eu/sites/icmc/files/SHARE%20Publication_Private%20Sponsorship.pdf)

misлити kako bi programi privatnih sponzorstava u lokalnoj zajednici mogli funkcionirati u hrvatskom kontekstu, i koji bi bili mogući poželjni sponzori u tom slučaju. Zasigurno bi oni u određenoj mjeri omogućili promjenu stavova o izbjeglicama i njihovom preseljenju u lokalne zajednice u jednom pozitivnijem svijetlu. Vjerojatno bi to poboljšalo i povećalo angažman i samih građana, uključujući i pripadnike vjerskih zajednica, no eventualno i strukovnih udruženja poslodavaca i poduzetnika, oko prihvata i integracije. Naposljetku, atmosfera dobrodošlice bi posredno mogla djelovati na stvaranju preduvjeta za društvenu koheziju.

Na razini EU-a, mjere prihvata osoba koje dolaze preseljenjem odnose se na prvenstveno na planiranje pred-integracijskih aktivnosti, dok se razrada ranih i kasnijih integracijskih mjera prepušta pojedinačnim individualnim nastojanjima svake od država članica. I u našem domaćem kontekstu naglasak treba biti na individualnim planovima integracije za svakog pojedinca i svaku obitelj, s obzirom na njihove socio-demografske i kontekstualne odrednice uključujući dob, spol, stupanj obrazovanja i profesiju, zdravstveno i psihofizičko stanje, te različita iskustva trauma povezanih s raseljenošću, kao i druge faktore. Pri tome, očuvanje nedjeljivosti obitelji mora biti neophodno načelo koje se treba poštovati za bilo koju migrantsku populaciju. U praktičnom, ali i u istraživačkom smislu, svakako bi trebalo nastojati raditi ne samo analize studija slučaja po nacionalnodržavnim primjerima nego i analizu osobnih putanja izbjeglica u programima preseljenja, u čitavom ciklusu njihove raseljenosti, koja eventualno završava s naturalizacijom u novoj sredini prihvata.

Kao i do sada, kroz rad IOM-a, UNHCR-a, ICMC-a i JRS-a potrebno je uraditi procjenu osobne situacije za svaku osobu u programu preseljenja, mapirati potrebe, zdravlje i opće stanje svakoga, te utvrditi potencijale za buduću integraciju po preseljenju, što može uključivati procjenu znanja, vještina, kvalifikacija, želja i očekivanja osobe, kako i eventualne kontakte koje mogu imati u državi primitka. Orijehtacijski programi prije preseljenja kao cilj bi trebali imati davanja najvažnijih informacija o državi primitka, jeziku, društvenom uređenju, kulturi i običajima te zemlje, s naglascima koji se tiču također očekivanih izazova kulturne adaptacije, kao što su različite rodne, obiteljske i međugeneracijske uloge, obrasci razumijevanja vremena i osobne komunikacije, te ostalo.

Nadalje, potrebna su jasna mjerila kako bi se odredili uspjesi politika preseljenja i pratila tj. evaluirala njihova uspješnost. Svaka od integracijskih



politika i aktivnosti treba imati mjerljive rezultate i indikatore prema kojima se može pratiti i raditi evaluacija njihove implementacije, a posebice je potrebno je razvijati mjere djelovanja protiv siromaštva, segregacije i društvene isključenosti izbjeglica. Učenje i usvajanje jezika jedna su od najbitnijih pretpostavki uključivanja u društvo, a tečajeve podučavanja jezika kadgod i gdje god je moguće potrebno je kombinirati s programima stručnog usavršavanja i poslovnog osposobljavanja, prekvalifikacije i dokvalifikacije. Potrebno je razvijati i ponuditi dodatne i alternativne opcije stanovanja koje bi bilo adekvatno i dostupno čak i po završetku razdoblja državnog plaćenog smještaja, a čime bi se izbjegao smještaj u prenoćište za beskućnike kao zadnja poželjna opcija.

Integracijski potencijal svake pojedine lokalne zajednice u kojoj su osobe pod međunarodnom zaštitom primljene i smještene može voditi pojačavanju dosadašnjih aktivnosti, kao i uvođenju novih, sukladno možda nešto specifičnijim potrebama osoba pod međunarodnom zaštitom. Neizostavna je dosadašnja uloga HCK i veliki potencijal za budući rad po pitanjima pružanja psihološke i psihosocijalne skrbi i podrške osobama pod međunarodnom zaštitom, što se može primijeniti i za ranjive kategorije u ranoj fazi integracije po preseljenju. Pa ipak, potrebno je što više poticati samostalne aktivnosti izbjeglica i izbjegavati birokratizaciju, pasivizaciju i medikalizaciju njihovih individualnih, osobnih izbjegličkih iskustva, a pokušati što više usmjeriti njihove potencijalne i ljudski kapital u samoostvarenje i osamostaljenje. UNHCR (2013) podsjeća na to da postoje specifične barijere koje mogu umanjiti potencijal za integraciju izbjeglica, no da je proces komunikacije, konzultiranja i dogovaranja provoditelja integracijskih mjera s izbjeglicama kao s djelatnim subjektima integracijskog procesa pomaže u postizanju zadanih ciljeva i očekivanih dobrobiti. Stoga je u svakoj mogućoj prilici važno omogućiti samim osobama pod međunarodnom zaštitom u Hrvatskoj njihovo sudjelovanje u procesu donošenja odluka koje se direktno tiču njihovih prava i obveza, jer im to dodatno podiže samopouzdanje i stavlja ih u aktivan položaj sudjelovanja u rješavanju svog životnog položaja.

Nastojanja oko pripremljenosti lokalne zajednice treba ostvariti u suradnji vladinih tijela s međunarodnim organizacijama poput UNHCR-a i IOM-a koje imaju najveće iskustvo u preseljenjima, ali i s organizacijama civilnog društva koje djeluju u lokalnim zajednicama. Svakako je potencijal koji gradska društva Crvenog križa imaju po tom pitanju važno znati prepoznati i tu vrstu institucijske memorije iskoristiti za jačanje novih kapaciteta oko

prihvata i rane integracije novopridošlih osoba pod međunarodnom zaštitom u lokalnu zajednicu. Proces koordinacije integracijskog procesa podrazumijeva uspostavu i održavanje suradnje s jedinicama lokalne i područne samouprave (tj. općinama i gradovima, kao i županijama) te sa stručnim institucijama i organizacijama civilnog društva koje djeluju u lokalnim zajednicama prihvata.

Potreban je stoga nastavak rada na edukaciji i senzibilizaciji ne samo lokalnog stanovništva nego i službenika koji će raditi s osobama pod međunarodnom zaštitom u mjestima prihvata, što bi uključivalo bazično upoznavanje s kulturom i običajima tih osoba, te eventualno pomoglo prepoznati i suzbiti neke moguće oblike diskriminacije spram „novih sugrađana“. Kao i kod pitanja procesa redovne integracije za osobe u standardnoj proceduri odobrenja međunarodne zaštite, tako je i kod programa preseljenja potrebno osigurati dovoljan broj prevoditelja i interkulturalnih medijatora koji bi mogli raditi kao facilitatori u procesu preseljenja. No može se slijediti dobra praksa u kojima se već priznate osobe s međunarodnom zaštitom zapošljavaju na ovim pozicijama. Tako bi prijašnje izbjeglice, sutra možda već naturalizirani sugrađani, mogli raditi sa socijalnim radnicima i drugim stručnjacima i u smislu programa inicijalne orijentacije po prihvatu.

Naposljetku, jedna od preporuka koja se može iščitati i iz rezultata u istraživanju Ajduković i sur. (2019), tiče se poticanja međuresorne suradnje na nacionalnoj ali posebice na lokalnim razinama gdje se može raditi prenošenje institucionalnih iskustava te prezentacija i usporedba dobrih praksi, a posredno razvijati modele suradnji na međugradskoj i međužupanijskoj razini, među svim dionicima sustava integracije. Ovo je naročito važno i poradi bolje koordinacije svih aktivnosti koje bi se provodile, kako ne bi dolazilo do nepotrebnih preklapanja, odnosno kako bi se takvo djelovanje međusobno uskladilo i nadopunjavalo. HCK bi tu sa svojim mrežama i logistikom koja proizlazi iz njegove infrastrukture i prisustva u lokalnim zajednicama, kao i s dugogodišnjim iskustvom u ovom polju (uključujući i rad na projektu *Action of Red Cross on Integration of Relocated and Resettled Persons* - ARCI), mogao pomoći u koordinaciji integracijskih aktivnosti i razmjeni iskustava oko dobrih praksi s drugim akterima. Isticanje i promoviranje pozitivnih primjera integracije u lokalnim zajednicama bi posredno djelovalo i na javno mnijenje koje bi eventualno postalo senzibilnije za daljnja preseljenja, te prihvati i trajniji boravak osoba pod međunarodnom zaštitom u hrvatskom društvu.

---

## Literatura

- Ajduković, D.; Čorkalo Biruški, D.; Gregurović, M.; Matić Bojić, J. i; Župarić-Iljić, D. (2019). *Izazovi integracije izbjeglica u hrvatsko društvo: stavovi građana i pripremljenost lokalnih zajednica*, Zagreb: Vlada Republike Hrvatske, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina
- Betts, A. (2017). Resettlement: where's the evidence, what's the strategy?. *Forced Migration Review Issue 54*, February 2017, str. 73-75.
- Council of the European Union (2004). *Press Release - 2618th Council Meeting*, Justice and Home Affairs Brussels, EN 14615/04 (Presse 321), 19 November 2004
- EC (2019). *Delivering on Resettlement*. December 2019. Brussels: European Commission. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190619\\_managing-migration-factsheet-delivering-resettlement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190619_managing-migration-factsheet-delivering-resettlement_en.pdf) (17.1.2019.)
- EP (2013) *Comparative Study on the Best Practices for the Integration of Resettled Refugees in EU Member States*. Brussels: European Parliament, Directorate-General for Internal Policies.
- Giljević, T. i Lalić Novak, G. (2018). Coordination Instruments in Croatian Integration Policy: Classification, Evaluation, and Proposals for Improvements. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 18 (3), str. 373-396.
- HPC (2019). *Hrvatski sustav azila u 2018.*, Rujan 2019., Zagreb: Hrvatski pravni centar (11.11.2019.).
- Hyndman, J., Payne, W. i Jimenez, S. (2017). Private refugee sponsorship in Canada. *Forced Migration Review Issue 54*, February 2017, str. 56-59.
- IOM (2018) *LINK IT: Linking pre-departure and post-arrival support to facilitate the socio-economic integration for resettled refugees in the EU - EU Integration Practices for resettled refugees*. International Organization for Migration UK i International Catholic Migration Commission Europe. [https://www.icmc.net/sites/default/files/documents/iom\\_-\\_eu\\_integration\\_practices\\_brochure\\_final.pdf](https://www.icmc.net/sites/default/files/documents/iom_-_eu_integration_practices_brochure_final.pdf) (12.12.2019.)
- Kancs, d'A. i Lecca, P. (2017). *Long-term Social, Economic and Fiscal Effects of Immigration into the EU: The Role of the Integration Policy*. JRC Working Papers in Economics and Finance, 2017/4. [http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC107441/jrc107441\\_wp\\_kancs\\_and\\_lecca\\_2017\\_4.pdf](http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC107441/jrc107441_wp_kancs_and_lecca_2017_4.pdf) (10.10.2019.)
- Kumin, J. (2015). *Welcoming Engagement: How Private Sponsorship Can Strengthen Refugee Resettlement in the European Union*. Brussels: Migration Policy Institute Europe. <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/Asylum-PrivateSponsorship-Kumin-FINAL.pdf> (17.12.2019.)

- MUP (2018). „U Republiku Hrvatsku preseljena druga skupina izbjeglica iz Turske“, 26.01.2018. Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske. <https://mup.gov.hr/vijesti-8/u-republiku-hrvatsku-preseljena-druga-skupina-izbjeglica-iz-turske/271645> (13.10.2019.)
- MUP (2019). „U Hrvatsku preseljena šesta skupina sirijskih izbjeglica iz Turske“, 30.05.2019. Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske. <https://mup.gov.hr/vijesti-8/u-hrvatsku-preseljena-sesta-skupina-sirijskih-izbjeglica-iz-turske/283484> (13.10.2019.)
- Suter, B. i Magnusson, K. (2015). Introduction. U: B. Suter i K. Magnusson (ur.). *Resettled and connected? Social Networks in the Integration Process of Resettled Refugees*. Malmö University i Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare, str. 12-34.
- Žibas, K. i Blažytė, G. (2018) Refugee integration policies and practices: Legislative developments and NGO initiatives as the response to relocation and resettlement in Lithuania. U: A. Lāce (ur.). *Newcomer integration in Europe: Best practices and innovations since 2015*. Brussels: Foundation for European Progressive Studies, str. 107-126
- UNHCR (2013) A New Beginning: Refugee Integration in Europe. September 2013. Geneva: The UN Refugee Agency. <https://www.unhcr.org/protection/operations/52403d389/new-beginning-refugee-integration-europe.html> (13.1.2019)
- UNHCR (2019). Global Trends: Forced displacement in 2018. Geneva: UNHCR – The UN Refugee Agency. <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5d08d7e7/unhcr-global-trends-2018.html> (13.1.2019)



*Samohrana majka na snimanju promotivnog ARCI videa  
Foto: Hrvatski Crveni križ*





*Samohrana majka na snimanju promotivnog ARCI videa  
Foto: Hrvatski Crveni križ*