

INTEGRACIJA MIGRANATA U EUROPSKOJ UNIJI S OSVRTOM NA HRVATSKU: STRATEŠKA POLAZIŠTA INSTITUTA ZA MIGRACIJE I NARODNOSTI

INTEGRACIJA MIGRANATA – DEFINIRANJE POJMA

Zbog jačanja migracijskih, naročito izbjegličkih tokova tijekom 2015., pitanje integracije nameće se kao ključno u svim europskim zemljama, a posebno u onima koje su primile najveći broj imigranata.¹ Usprkos tome što u većini zapadnoeuropskih zemalja ne prevladava percepcija da su te zemlje imigracijske, u nekima od njih udio imigranata u ukupnom broju stanovnika čak je veći od njihova udjela u zemljama koje se smatraju klasičnim imigracijskim.² Stoga se osim na upravljanje migracijskim tokovima sve veći naglasak stavlja na **integraciju** (i)migrantskih skupina, koja odnedavno postaje sastavni dio javnih politika i strateških dokumenata Europske unije.

Zbog svoje višeznačnosti sam koncept (**integracija migranata**) kod dijela teoretičara izaziva prijepore. Njegovo značenje snažno je povezano s paradigmatom slikom modernih zapadnoeuropskih društava.³ Ta slika ukorijenjena je u ideji »nacije-države« u kojoj se društvo shvaća kao povezana, funkcionalna i strukturirana cjelina, a svi koji prema prosudbi većinske skupine u društvu u tu cjelinu ne pripadaju percipiraju se kao Drugi, tj. Stranci. U Europi je sve donedavno najčešći tip Stranca bio radni migrant, državljani neke treće zemlje,⁴ te njegovi potomci.⁵ S masovnim izbjegličkim tokovima ta se percepcija mijenja i umjesto radnog migranta »tipični stranac« u Europi postaje izbjeglica i/ili prisilni migrant, državljani neke treće zemlje. Iako neki autori⁶ smatraju da su za razumijevanje odnosa između imigranata i društava primitivniji koncepti utemeljeni na globalizacijskim trendovima i transnacionalnim vezama i identifikacijama, termin integracija proizašao iz paradigme »nacija – država – društvo« i dalje je dominantan u europskome javnom, pa i znanstvenom diskursu.

Integracija imigranata višedimenzionalan je proces, a budući da je riječ o procesu društvene promjene, teško ga je jednoznačno odrediti. Sam termin često se miješa s

¹ Dokument »Integracija migranata u Europskoj uniji s osvrtom na Hrvatsku: Strateška polazišta Instituta za migracije i narodnosti« priredila je Snježana Gregurović u suradnji s Dragom Župarić-Ilićem, Simonom Kuti, Sanjom Klempić Bogadi, Sonjom Podgorelec, Dubravkom Mlinarić i Margaretom Gregurović. Prenošenje, kopiranje ili distribucija informacija sadržanih u ovom dokumentu dopušteni su uz pravilno navođenje reference kao: Institut za migracije i narodnosti (2016), »Integracija migranata u Europskoj uniji s osvrtom na Hrvatsku: Strateška polazišta Instituta za migracije i narodnosti«, Zagreb: Institut za migracije i narodnosti, preuzeto s: <http://imin.hr/strateska-polazista> (datum preuzimanja).

² Pod klasičnim imigracijskim zemljama misli se na SAD, Kanadu i Australiju.
<https://data.oecd.org/migration/foreign-born-population.htm#indicator-chart>

³ Vidi: A. Favell (2010), Integration and nations: the nation-state and research on 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.

⁴ Državljeni trećih država jesu stranci koji nisu državljani država Europskoga gospodarskog prostora (Europske unije, Lihtenštajna, Kraljevine Norveške i Republike Islanda) i Švicarske Konfederacije.
<http://www.mup.hr/47.aspx>

⁵ Vidi: M. Alexander (2007), *Cities and Labour Immigration. Comparing Policy Responses in Amsterdam, Paris, Rome and Tel Aviv*. Aldershot: Ashgate.

⁶ Vidi: T. Faist (2010), Transnationalisation: Its Conceptual and Empirical Relevance, u: C. Audebert i M. K. Dorai (ur.). *Migration in a Globalised World: New Research Issues and Prospects*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 79–105; N. Glick Schiller, L. Basch i C. Szanton Blanc (1992), Towards a Transnational Perspective on Migration, *Annals of New York Academy of Sciences*, 645: 1–24.

terminima kao što su inkorporacija, uključivanje, adaptacija, akulturacija i prilagođavanje, a ponekad i asimilacija. No oni teško mogu nadomjestiti termin *integracija*, čije je značenje uvijek povezano s idealnom vizijom (nacionalnog) društva sagledanoga kroz cjelinu. To značenje ujedno implicira povijesne, političke i društvene procese povezane s nastankom nacije-države i s nacionalnim samorazumijevanjem koji utječu na percepciju imigranata, pa tako i na mogućnosti njihove integracije.⁷ Integraciju se može definirati kao **proces uključivanja i prihvaćanja imigranata u glavne institucije, odnose i položaje u društvu primitka, ali i kao posljedicu racionalnih odgovora aktera na društveno okruženje**.⁸ Riječ je o dvosmjernom procesu prilagodbe između **imigranta i društva primitka** iako najnoviji pristupi predlažu da se u integracijski proces uključi i **zemlju porijekla migranta** kao treću stranu, pa integracija postaje **trosmjerni proces**.⁹ Napose, važno je istaknuti da integraciju valja promatrati i istraživati u odnosu na društvo i njegova obilježja.

DIMENZIJE INTEGRACIJE

U istraživanje integracije i integracijskih politika, a u nedostatku jedinstvene definicije »integracije« i »društva«, nužno je fokusirati se na dimenzije integracije. Premda se u novijim istraživanjima integracije uglavnom uzimaju u obzir tri dimenzije: pravno-politička, društveno-ekonomska i kulturno-religijska,¹⁰ u nekim se istraživanjima pored strukturne (pravno-političke i društveno-ekonomske) i kulturne dimenzije pojavljuju još interakcijska i identifikacijska.¹¹ Dok su u prvom slučaju naglašene institucionalna i normativna dimenzija, u potonjemu je naglasak na imigrantu i njegovoj percepciji, tj. subjektivizaciji integracijskog procesa. No oba slučaja polaze od iste pretpostavke prema kojoj imigranti tek fragmentarno sudjeluju u različitim društvenim područjima koja su međusobno nezavisna i relativno autonomna. Takvo shvaćanje predstavlja zaokret od holističkog pristupa, koji integraciju smješta u okvire nacionalne zajednice i njene dominantne kulture, k pristupu koji je raščlanjuje i fragmentira.

U migracijskim studijima sve do devedesetih godina 20. stoljeća zanemaren je rodni aspekt migracija, pa tako i teorijskih perspektiva koje se na njemu temelje. Oslanjajući se u istraživanjima migracija i postmigracijskih fenomena na feminističke i rodne teorije, može se uočiti da je integracija imigranata često rodno uvjetovana.¹²

⁷ Vidi: A. Geddes (2003), *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London – Thousand Oaks – New Delhi: Sage.

⁸ Vidi: H. Esser (2004), Does the “New” Immigration Require a “New” Theory of Intergenerational Integration?, *International Migration Review*, 38 (3): 1126–1159.

⁹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_en_act_part1_v10.pdf;

<http://www.interact-project.eu/docs/publications/Research%20Report/INTERACT-RR-2013-03.pdf>;

B. Garcés-Mascareñas i R. Penninx (2016), Introduction: Integration as a Three-Way Process Approach?, u: B. Garcés-Mascareñas i R. Penninx (ur.). *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*. IMISCOE – Springer, 1–10.

¹⁰ Vidi: R. Penninx (2004), Integration Processes of Migrants: Research Findings and Policy Challenges, *Migracijske i etničke teme*, 23 (1-2): 7–32.

¹¹ Vidi: F. Heckmann i D. Schnapper (2003), *The Integration of Immigrants in European Societies. National Differences and Trends of Convergence*. Stuttgart: Lucius&Lucius.

¹² U istraživanjima migracija pokazalo se da tijekom migracijskog procesa između muškaraca i žena postoji razlika u opsegu prava i načinima njihova ostvarivanja. Rodne razlike očite su i s obzirom na tri integracijske dimenzije, odnosno kod ostvarivanja prava na ulazak u određenu (destinacijsku) zemlju i boravak u njoj, uključivanja na tržište rada te prakticiranja i reproduciranja sociokulturnih i religijskih normi i običaja. Vidi: M. Boyd i E. Grieco (2003), Women and Migration: Incorporating Gender into International Migration Theory, Migration Policy Institute, <http://www.migrationpolicy.org/article/women-and-migration-incorporating-gender-international-migration-theory>

Ključno pitanje u okviru **pravno-političke dimenzije** integracije glasi: jesu li i u kojoj mjeri migranti ravnopravni članovi političke zajednice? Propituju se načini i mogućnosti ostvarenja boravišnih prava, prava na spajanje obitelji, političkog sudjelovanja te stjecanja prava na državljanstvo. Uz navedene ta dimenzija obuhvaća i neformalnije mogućnosti političke participacije kod imigranata kao što su članstvo u raznim migrantskim savjetodavnim tijelima, biračko pravo na lokalnoj razini i sl. Integracija imigranata u pravno-političkom pogledu uvjetovana je zakonskim odredbama. Ako su migranti zakonski regulirali svoj položaj, tada su iz pravno-političke perspektive integrirani, a ako je njihov položaj nezakonit, nisu. No (ne)reguliranje položaja imigranata nije nužno povezano s njihovom integracijom u kontekstu drugih dimenzija: društveno-ekonomske i kulturno-religijske.

U okviru **društveno-ekonomske dimenzije** integracije važno je istražiti položaj imigranata na tržištu rada. Ključna pitanja glase: imaju li migrantski radnici i članovi njihovih obitelji jednaka prava i jednake mogućnosti na tržištu rada kao i domaći radnici? Imaju li poput njih zajamčen pristup socijalnim pravima i beneficijama kao što su pravo na rad, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje i stanovanje?

Kulturno-religijska dimenzija tiče se kulturnih i religijskih prava imigranata te posebno njihove percepcije i prakticiranja različitosti (u kulturnome, etničkom i vjerskom pogledu) u društvu primitka. Zemlja primitka može u većoj ili manjoj mjeri prihvaćati kulturnu i religijsku različitost useljenih skupina te u skladu s tim kreirati svoje politike.

INTEGRACIJSKE POLITIKE

Migracijski tokovi, gledajući prostorno i vremenski, vrlo su različiti, kao što su s obzirom na društveno-politička uređenja, povijesna i kulturna obilježja različite i zemlje primateljice imigranata. Zbog toga i postoje razlike u modelima kojima se imigrante želi integrirati.

Premda se prava imigranata i njihov položaj u zemljama Europske unije nastoje što više ujednačiti i standardizirati, među njima još uvijek postoje znatna odstupanja u formuliranju integracijskog okvira i donošenja politika. Te razlike najčešće se temelje na tri povijesna arhetipa (etničnosti, političkoj zajednici ili imigraciji) kojima se određuje pripadnost državi-naciji.

Važno je napomenuti da nijedna država ne posjeduje u potpunosti koherentni model uključivanja imigranata u društvo. Na državnoj razini najčešće se donosi vrlo fragmentiran okvir integracije/uključivanja imigranata u društvo, a dinamika njegova donošenja i provedbe neujednačena je. Premda je uključivanje imigranata u društvo primitka rezultat međudjelovanja institucionalnih struktura i samih imigranata, ishod integracijskog procesa, čini se, ipak u većoj mjeri ovisi o institucionalnoj strukturi i odnosu članova društva primitka prema imigrantima nego obratno. U modernim pluralnim društvima integracija imigranata nije utemeljena na zajedničkim vrijednostima koje dijele svi pripadnici društva, nego više podrazumijeva usvajanje jedne »zajedničke orijentacije«, a u zapadnim demokratskim društvima to se odnosi na liberalna građanska prava. Prilikom donošenja integracijskog okvira ključna pitanja glase: u kojoj su mjeri integracijske politike otvorene za društvo različitosti? U kojoj mjeri i na koji način pravo na različitost uskladiti s potrebnom razinom društvene kohezije? Kako različiti politički i društveni akteri percipiraju imigrante te kako objašnjavaju postojeći fenomen (useljavanje imigranata)? Odgovori na ta pitanja utjecat će na donošenje specifičnih integracijskih politika i odgovarajućih mjera te na njihovu implementaciju.

Važno je definirati na koji se način u društvu primitka percipiraju imigranti: kao problem ili kao potencijal? U društvu primitka mogu također biti zastupljeni različiti

stavovi prema imigrantima koji duže borave u društvu. Može ih se smatrati strancima, privremenim »fenomenom« (privremenim radnicima) ili trajnim članovima društva kojima se daju ili se žele dati ista prava i odgovornosti kao i državljanima. Nakon definiranja »problema« slijedi donošenje, tj. formuliranje politike. U nekim slučajevima država ili lokalna zajednica ignoriraju prisutnost imigranata i tako izbjegavaju odgovornost za njih. Ipak, češći su slučajevi donošenja politika kojima se migrantima priznaju određena prava, ali pod određenim okolnostima. Ako se migrante percipira kao trajne rezidente, integracijske politike potiču njihovo uključivanje u društvo. Ono se može odvijati na različite načine s obzirom na dimenzije integracije, tj. u odnosu na pravno-politički, društveno-ekonomski i kulturno-religijski aspekt.

Integracijske politike razlikuju se i s obzirom na to prema kome su usmjerene. One mogu biti usmjerene prema određenoj migrantskoj skupini ili prema migrantima općenito bez obzira na njihovo (etničko/nacionalno) porijeklo. U skladu s tim politička prava mogu biti dodijeljena migrantima na pojedinačnoj osnovi ili migrantskim skupinama u cjelini, pa u tom slučaju migranti imaju predstavničko tijelo.

Javne politike, a tu spadaju i integracijske, mogu biti formulirane tako da promoviraju jednake mogućnosti za sve građane omogućujući svima jednak pristup obrazovanju, stanovanju, zdravstvenoj zaštiti i tržištu rada ili mogu određene društvene skupine (npr. imigrantske) tretirati drukčije s namjerom da im se ciljanim potporama i beneficijama olakša integracija. Pravo na kulturnu različitost također se može promovirati kao individualno ili kolektivno pravo, pri čemu ovo potonje najčešće podrazumijeva državnu potporu imigrantskim organizacijama i institucijama.

Integracijske politike, s manjim odstupanjima, većina autora¹³ slično klasificira dijeleći ih na politiku *potpune isključenosti*, *diferencijalne isključenosti*, *asimilacije* i *pluralizma*. Te politike, odnosno modeli utemeljeni su na pripadnosti državi-naciji na temelju triju kriterija: etničnosti, političke zajednice te imigracije.

Politika **potpune isključenosti** prisutnija je u teoriji nego u praksi. Njome se uglavnom sprečava ulazak migrantima u neku zemlju, što je vrlo teško postići zbog globalizacijskih procesa koji potiču i olakšavaju migracije. U tom konceptu (i)migrant je definiran kao stranac, onaj koji toj zemlji/zajednici ne pripada. Oblici i instrumenti politike zasnovane na ovom konceptu uglavnom su »*ad hoc* odgovori na konkretan problem«, pa utoliko ovdje nije riječ o politici, nego o njezinu izostanku.¹⁴

Politika **diferencijalne isključenosti** polazi od shvaćanja da su (i)migranti privremeni fenomen, a u zemlju su se uselili zbog potreba tržišta rada. Nakon što u toj zemlji prestane potreba za stranom radnom snagom, oni će se iz nje iseliti. Politikom diferencijalne isključenosti migrantima se omogućuje sudjelovanje u pojedinim segmentima društva (primjerice na tržištu rada), ali im se istovremeno onemogućuje sudjelovanje u ostalima (politička participacija, stjecanje državljanstva, pristup obrazovanju, socijalna pomoć i dr.). Takva politika provodi se restriktivnim kvotama kod izdavanja boravišnih i radnih dozvola, sprečavanjem spajanja migrantskih obitelji, strogim zakonima stjecanja državljanstva i sl. Imigranti u društvu tako postaju manjina koja u

¹³ Vidi: R. Brubaker (1992), *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press; S. Castles, (1995). How Nation-States respond to immigration and ethnic diversity, *New Community*, 21 (3): 293-308; J. Hollifield (1997), *Immigration and Integration in Western Europe: A Comparative Analysis*, u: E. M. Uçarer i D. J. Puchala (ur.), *Immigration into Western Societies*. London: Pinter, 29-69; R. Penninx (2004), *Integration of Migrants: Economic, Social, Cultural and Political Dimensions*, Background Paper for the UNECE Conference *European Population Forum 2004: Population Challenges and Policy Responses*, 12. 01. 2004.

¹⁴ Vidi: R. Penninx (2007), *Integration Processes of Migrants: Research Findings and Policy Challenges*, *Migracijske i etničke teme*, 23 (1-2): 19.

njemu tek djelomično participira. Uloga imigranata uglavnom je svedena na ekonomsku, pri čemu ih se percipira kao radnike i potrošače, dok ih se isključuje iz sudjelovanja u kulturnome, političkom i društvenom životu sredine u koju su se doselili. Takva politika najtipičnija je za zapadnoeuropske zemlje sredinom i u drugoj polovini 20. stoljeća: Njemačku, Švicarsku, Austriju i Belgiju, koje su u tom razdoblju provodile politiku »gostujućih radnika«. Takvu su politiku djelomično provodili i Francuska te SAD.

Politika **asimilacije** najčešće podrazumijeva uključivanje imigranata u društvo primitka jednostranim procesom »adaptacije«. Od imigranata se ne očekuje isticanje kulturne, jezične i vjerske pripadnosti, tj. porijekla, kako bi ih se što lakše stopilo s većinskim stanovništvom. U tom procesu država ima ulogu stvaranja što boljih uvjeta prijenosa dominantne kulture i vrijednosti većinskoga društva na imigrante. Glavno je sredstvo toga »prijenosa« službeni jezik i obrazovni sustav, tj. njegov školski program obavezan i za djecu migrantskog porijekla. Asimilacijski model prevladavao je kao politika u SAD-u početkom 20. stoljeća, a od europskih zemalja najviše je bio zastupljen u Francuskoj. Taj je model u određenoj mjeri primjenjivan u svim visokorazvijenim imigracijskim zemljama te su ga nakon Drugoga svjetskog rata provodile Velika Britanija, Kanada i Australija. No kako nije polučio željeni cilj, tj. stapanje imigrantskih skupina s dominantnom kulturom, postupno ga se napušta i zamjenjuje pluralističkim modelom. U praksi se asimilacijski model najčešće kombinira s drugim modelima tako da svaki regulira određena područja integracijske politike.

U **pluralističkome modelu** migrantske skupine shvaća se kao etničke zajednice koje se od većinske populacije razlikuju jezikom, kulturom, običajima i nekim drugim obilježjima. Prema ovome modelu, pripadnici imigrantskih skupina trebali bi prihvatiti temeljne društvene vrijednosti, ali istovremeno zadržati pravo na različitost. Njih se zakonski u svim područjima društvenoga života izjednačuje s domaćim stanovništvom. Taj model ima dvije inačice. Prva se odnosi na *laissez-faire* pristup, koji tolerira različitost, ali je s državne razine ne podupire. Tipični primjer takve politike nalazimo u SAD-u. U drugoj inačici riječ je o *multikulturalnim* politikama koje se temelje na institucionalnom podupiranju i prihvaćanju kulturnih različitosti. Takve politike prisutne su u Kanadi, Australiji i Švedskoj, premda ih primjenjuju i druge migracijske zemlje kako bi regulirale pojedina područja integracijskih politika.

U većini europskih imigracijskih zemalja integracijske politike kombinacija su asimilacijskih i pluralističkih modela.

Posljednja se dva desetljeća integracijske politike sve više pokušava smjestiti izvan nacionalnih okvira, a njihovo kreiranje i razvoj prebacuje se na regionalnu i lokalnu razinu. Veliki broj europskih gradova posljednjih je desetljeća suočen s porastom migrantske populacije, pa se donošenje integracijskih politika nameće kao nužnost. Iako se međusobno razlikuju, većina tih politika temelji se na multikulturalnome modelu premda u nekim slučajevima i dalje dominira asimilacijski model.

Lokalne vlasti često su prepuštene samima sebi u donošenju integracijskih politika, ispravljajući ili ublažavajući neuspjehe politika na nacionalnoj razini. No neujednačenost praksi njihovo je glavno obilježje. Njihovoj neučinkovitosti pridonosi i tzv. strukturna institucionalna diskriminacija državnih službenika u provođenju integracijskih politika i mjera prema imigrantima na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini.¹⁵

¹⁵ Vidi: T. A. Van Dijk (2002). Discourse and Racism, u: D. Goldberg i J. Solomos (ur.). *The Blackwell Companion to Racial and Ethnic Studies*. Oxford: Blackwell, 145–159, <http://www.discourses.org/OldArticles/Discourse%20and%20racism.pdf>

INTEGRACIJA IMIGRANATA U DOKUMENTIMA EUROPSKE UNIJE

Kada je riječ o integraciji imigranata, cilj je Europske unije, barem deklarativno, uspostava ujednačene razine prava i obveza za sve koji zakonito prebivaju na teritoriju EU-a. Dakle teži se tomu da prava zakonitih imigranata budu što sličnija pravima državljana EU-a. No da je to još uvijek neostvareni cilj, potvrđuju niže razine obrazovanja djece migrantskog porijekla, njihovo ranije napuštanje obrazovnog sustava od učenika nemigranata, slabija postignuća u školama te općenito veći rizik od siromaštva i društvene isključenosti migrantskih obitelji/kućanstava.¹⁶

Vezano uza zakonsku regulativu, valja napomenuti da se u temeljnim osnivačkim ugovorima Europske unije ne spominje integracija imigranata. Tek *Ugovor iz Amsterdama*,¹⁷ usvojen 1997. (koji je stupio na snagu 1999.), sadržava dvije odredbe vezane uz integraciju, iako se riječ integracija u njemu eksplicitno nigdje ne spominje. U članku 73. toga ugovora od Vijeća se traži da usvoji mjere imigracijske politike koje se između ostaloga 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. Od Vijeća se također zahtijeva usvajanje mjera kojima se definiraju prava i obveze državljana trećih zemalja, tj. da migranti s reguliranim boravkom u jednoj od članica EU-a imaju pravo boravka i u ostalim članicama EU-a.

Na sastanku Europskog vijeća u Tampereu (1999.) vođe Europske unije uputili su poziv za pravednim postupanjem prema državljanima trećih zemalja nastanjenim u Europskoj uniji, odnosno za aktivnijim promicanjem politika za suzbijanje rasizma i ksenofobije. Na sastanku je dogovoreno da je cilj integracijskih politika približavanje prava i obveza državljana trećih zemalja s onima državljana EU-a.

Sredinom 2003. pitanje integracije ponovno se pojavljuje na dnevnom redu Europske unije, koja donosi *Priopćenje o imigraciji, integraciji i zapošljavanju*.¹⁸ Taj dokument, prihvaćen na skupu u Solunu 2003., postaje temelj daljnjeg razvoja integracijskih politika EU-a. U njemu se navode obilježja integracijskih programa i vrste integracijskih mjera te propituju mogućnosti donošenja zajedničkoga europskoga (EU) integracijskoga okvira. No, za razliku od migracijske, integracijska politika nije zamišljena kao zajednička svim članicama EU-a. Daljnji korak prema zajedničkoj integracijskoj politici postignut je ministarskom konferencijom u studenome 2004., kada je prihvaćeno jedanaest zajedničkih temeljnih načela.¹⁹ Iste je godine tiskan i *Priručnik integracije*.²⁰

Zajednička temeljna načela usvojena u studenome 2004. predstavljaju temelje budućih inicijativa u području integracije. Formulirana su ovako:

1. Integracija je dinamičan dvosmjernan proces uzajamne prilagodbe imigranata i rezidenata država članica EU-a.
2. Integracija podrazumijeva poštovanje temeljnih vrijednosti Europske unije.

¹⁶ *Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i odboru regija. Provjera napretka strategije Europa 2020. za pametan, održiv i uključiv rast.* Bruxelles, 5.3.2014., COM(2014) 130 final, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_hr.pdf

¹⁷ *Treaty of Amsterdam* (1997), http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_en.pdf

¹⁸ *Communication on Immigration, Integration and Employment*, COM(2003) 336, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2003-0445+0+DOC+XML+V0//EN&language=bg>

¹⁹ *The Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU* (2004), http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/common-basic-principles_en.pdf

²⁰ *Handbook on Integration for Policy Makers and Practitioners* (2004), <http://www.integration.ie/website/omi/omiwebv6.nsf/page/managingdiversity-eudevelopmentsintegrationHandbooks-en>

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 omogućuju imigrantima da se uspješno integriraju.
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*²¹ 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 formuliranju 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.

Potreba za boljom koordinacijom nacionalnih integracijskih politika i inicijativa EU-a posebno je istaknuta u odredbama *Haaškog programa* (2004. – 2008.).²² U njemu se navodi da bi okvir tih inicijativa trebalo utemeljiti na zajedničkim temeljnim načelima i na njima dalje graditi sve buduće inicijative u EU-u vezane uz integraciju.

Godine 2005. Europska komisija predstavila je *Zajednički program za integraciju državljana trećih zemalja u Europskoj uniji*²³ kao okvir za implementaciju *Zajedničkih temeljnih načela* iz 2004. Zajednički program predviđa seriju potpornih mehanizama i instrumenata za promicanje integracije i olakšavanje razmjene između aktera u integraciji kao što su *Europska internetska stranica za integraciju*²⁴ i *Europski integracijski forum*, koji 2015. mijenja naziv u *Europski migracijski forum*.²⁵

Nakon donošenja *Zajedničkog programa za integraciju državljana trećih zemalja* 2005. društveni se kontekst u zemljama EU-a mijenja, a integracijske mjere iz *Programa* donesene 2005. ne polučuju željene rezultate. Kako bi došlo do usklađivanja integracijskih mjera s izmijenjenim društvenim prilikama u zemljama EU-a, donosi se novi program –

²¹ *Povelja Europske unije o temeljnim pravima* (2010), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A12007P>

²² *The Hague Programme: 10 Priorities for the Next Five Years* (2004), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:l16002>

²³ *A Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union* (2005), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:EN:PDF>

²⁴ *European Web Site on Integration*, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/home>

²⁵ *European Migration Forum*, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-european-migration-forum-1>

Stockholmski (2009. – 2014.).²⁶ Njime se integracijske politike želi uskladiti s drugim relevantnim područjima kao što su primjerice obrazovanje i tržište rada s ciljem postizanja što brže i efikasnije društvene uključenosti imigranata.

Strategiju *Europa 2020*. Europsko vijeće usvojilo je u ožujku 2010., a u njoj se artikulira niz ciljeva na razini EU-a. Od pet definiranih ciljeva tri su relevantna za integraciju imigranata. Prvi se odnosi na povećanje zaposlenosti stanovništva u dobi između 20 i 64 godine uključujući, između ostaloga, i bolju integraciju imigranata u radno aktivno stanovništvo. Drugi cilj odnosi se na povećanje stupnja obrazovanja mladih, a to se tiče migrantskih učenika, koji u odnosu na učenike nemigrante ranije napuštaju obrazovni sustav i imaju nižu razinu obrazovanja. Treći cilj usmjeren je na smanjivanje broja osoba koje su u riziku od siromaštva, a upravo imigranti čine znatan udio u ukupnom broju siromašnih u EU-u.

U srpnju 2011. Komisija je predložila novi *Europski program za integraciju državljana trećih zemalja*²⁷ fokusirajući se na mjere čiji je cilj povećanje gospodarske, društvene, kulturne i političke participacije imigranata i stavljajući naglasak na aktivnosti na lokalnoj razini. U *Programu* se posebno ističe uloga koju u integracijskom procesu imaju zemlje porijekla migranata. U dokumentu su navedeni glavni integracijski izazovi s kojima se imigranti susreću u zemljama primitka. Jedan je od najvećih pretežito niska zaposlenost migranata, posebice žena. Navodi se i da porast stope nezaposlenosti imigranata, problem »prekvalificiranosti« (neusklađenosti znanja i vještina migranata sa zahtjevima na radnome mjestu) te slaba obrazovna postignuća učenika migrantskog porijekla pridonose povećanju rizika od društvene isključenosti.

U lipnju 2014. Europsko vijeće donosi *Strateške smjernice za daljnji razvoj područja slobode, sigurnosti i pravde* (2014. – 2019.).²⁸ One se donose u trenutku polaganoga gospodarskog oporavka i izlaska iz krize većine zemalja EU-a, iako nedavna kriza u društvima ipak ostavlja tragove u obliku visoke nezaposlenosti, depriviranosti i društvene ranjivosti pojedinih skupina, uključujući i razvoj ksenofobije.²⁹

Kako bi se zajamčio pozitivan učinak migracije i mobilnosti na gospodarstvo EU-a, u *Smjernicama* je naglasak na jačanju mjera za maksimalno iskorištavanje potencijala zakonitih migranata u državama članicama s obzirom na znatno nižu stopu zaposlenosti i veću društvenu isključenost imigranata u odnosu na nemigrante.

U *Komunikaciji Put ka ostvarenju otvorene i sigurne Europe* (11. ožujka 2014.)³⁰ ističe se da Unija treba podržati napore država članica uložene u poticanje aktivnih integracijskih politika koje potiču društvenu koheziju i gospodarsku dinamičnost.

Snažno povećanje izbjegličkih i drugih migracijskih tokova u 2015.³¹ bilo je povod Europskoj komisiji da donese novi dokument s ciljem boljeg upravljanja neregularnim migracijskim tokovima u euromediterranskom prostoru. Riječ je o *Europskome*

²⁶ *The Stockholm Programme*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Aj10034>

²⁷ *European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals* (2011), http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_en_act_part1_v10.pdf

²⁸ *Strateške smjernice za daljnji razvoj područja slobode, sigurnosti i pravde* (2014), <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-79-2014-INIT/hr/pdf>

²⁹ Vidi: *Put ka ostvarenju otvorene i sigurne Europe* (2014), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52014DC0154>

³⁰ Vidi: *Put ka ostvarenju otvorene i sigurne Europe* (2014), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52014DC0154>

³¹ Više o politikama EU-a koje se tiču izbjegličke krize u Europi i tokovima prisilnih migranata dostupno u dokumentu: *Tokovi prisilnih migracija i humanitarna kriza u Europi: Strateška polazišta Instituta za migracije i narodnosti*, <http://www.imin.hr/strateska-polazista>.

migracijskom programu³² donesenom u svibnju 2015. U tom dokumentu navodi se niz kratkoročnih i dugoročnih mjera za bolje upravljanje neregularnim migracijskim tokovima u Sredozemlju, dok su pitanja vezana uz integraciju uglavnom svedena na prihvati i razmještaj izbjeglica u zemljama EU-a.³³

INTEGRACIJA MIGRANATA I RAZVOJ INTEGRACIJSKIH POLITIKA U HRVATSKOJ

Razvoju integracijskih politika u Hrvatskoj najviše je pridonijelo usklađivanje hrvatskoga zakonodavstva s *acquisom* Europske unije tijekom procesa pristupanja Europskoj uniji. Hrvatska je tako uskladila svoj *Zakon o strancima*, *Zakon o azilu* i *Zakon o državljanstvu*³⁴ s pravnom stečevinom Europske unije i usvojila većinu glavnih međunarodnih ugovora o ljudskim pravima. Vlada je usvojila i strateški dokument donošenjem *Migracijske politike za razdoblje 2013. – 2015.*³⁵ u kojoj *Integracijska politika* predstavlja jedno od poglavlja kao i *Akcijski plan za uklanjanje prepreka u ostvarivanju pojedinih prava u području integracije stranaca za razdoblje 2013. – 2015.*³⁶ U travnju 2013. osnovano je i Stalno povjerenstvo za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo. I u *Akcijskom planu* i u radu Stalnog povjerenstva naglasak je velikim dijelom na integraciji azilanata i stranaca pod supsidijarnom zaštitom kao najranjivijih skupina stranaca, dok se uglavnom ne predviđaju mjere za ostale kategorije stranaca koje također trebaju pomoć u integraciji. Bez obzira na razvoj zakonodavno-pravnog i institucionalnog okvira, integracijske politike u Hrvatskoj, prema rezultatima istraživanja MIPEX (2015),³⁷ tek su polovično povoljne, s ukupnom ocjenom 43/100, što Hrvatsku smješta na 30. mjesto od 38 zemalja obuhvaćenih istraživanjem. Istraživanje je pokazalo da iako je zakonska regulativa u Hrvatskoj s pristupanjem Europskoj uniji usklađena s pravnom stečevinom EU-a, njezina provedba ponekad je narušena diskrecijskim postupcima ovlaštenih službenika. Imigrantima se zbog toga otežava ostvarivanje nekih prava kao što su pravo na stalni boravak, pravo na stjecanje hrvatskoga državljanstva, pravo na spajanje obitelji i sl. Neke su od slabosti integracijskih politika u Hrvatskoj i izostanak ciljne državne potpore za imigrante s ciljem lakšeg pronalaženja zaposlenja, vrlo malo integracijskih mjera za migrantske učenike u hrvatskim školama i isključenost imigranata iz političkog života, tj. uskraćivanje glasačkog prava čak i onima s pravom na stalni boravak.

Neučinkovitost integracijskih politika djelomično je rezultat i slabe međusektorske suradnje nadležnih institucija s lokalnim zajednicama i organizacijama civilnoga društva,

³² *European Agenda on Migration* (2015), http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/indeks_en.htm

³³ Zemlje prihvata izbjeglica, ali i one u kojima se izbjeglice i migranti kratkotrajno zadržavaju na svom putu do krajnjih odredišta, imaju na raspolaganju sredstva EU-a iz *Fonda za azil, migracije i integraciju*, *EU mehanizma za civilnu zaštitu* (EUCPM), *Europskog fonda za regionalni razvoj* (ERDF) i *Europskog socijalnog fonda* (ESF), koja mogu utrošiti na upravljanje izbjegličkim i drugim migracijskim tokovima.

³⁴ *Zakon o strancima* (2013), <http://www.zakon.hr/z/142/Zakon-o-strancima>;

Zakon o hrvatskom državljanstvu (2011), <http://www.zakon.hr/z/446/Zakon-o-hrvatskom-drzavljanstvu>;

Zakon o azilu (2013), <http://www.zakon.hr/z/314/Zakon-o-azilu> i *Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti* (2015), <http://www.zakon.hr/z/798/Zakon-o-međunarodnoj-i-privremenoj-zaštiti>

³⁵ *Migracijska politika Republike Hrvatske za razdoblje 2013. – 2015.*,

<http://www.mup.hr/UserDocImages/minstarstvo/2013/MIGRACIJSKA%20POLITIKA%202013-2015.pdf>

³⁶ *Akcijski plan za uklanjanje prepreka u ostvarivanju pojedinih prava u području integracije stranaca za razdoblje 2013. – 2015.* sastavni je dio dokumenta *Migracijska politika Republike Hrvatske za razdoblje 2013. – 2015.*

³⁷ Indeks razvijenosti politika integracije migranata (MIPEX) referentni je vodič i u cijelosti interaktivni alat za procjenu, usporedbu i unapređenje integracijskih politika. On mjeri razvijenost integracijskih politika dajući tako pregled integracijskih politika u različitim zemljama. Upotrebljavajući 148 indikatora, MIPEX utvrđuje stupanj ostvarivanja jednakih prava i odgovornosti stanovnika neke zemlje te potporu usmjerenu prema njihovim specifičnim potrebama radi ostvarivanja jednakih mogućnosti (više na: www.mipex.eu).

akademskom zajednicom i općenito stručnjacima koji se bave integracijom. Iako Stalno povjerenstvo može imenovati *ad hoc* radne skupine za rješavanje pojedinih problema vezanih uz integraciju i u njih osim stručnjaka iz resornih tijela uključiti i predstavnike lokalne i regionalne samouprave te organizacije civilnoga društva, ono tu mogućnost do sada nije iskoristilo.

Izbjeglička kriza koja je zahvatila brojne europske zemlje, a nije zaobišla ni Hrvatsku, potaknula je brojne rasprave o migracijama, izbjeglicama, integraciji i srodnim temama. Rasprave koje se tiču useljavanja migranata u hrvatsko društvo najčešće se dotiču triju područja – gospodarskog stanja, demografske slike i nacionalnog identiteta. Hrvatsko je društvo gospodarski među najslabijima u Europi, nacionalno je vrlo homogeno i ima ostarjelo stanovništvo. Hrvatska se prema udjelu starih (65 godina i više) u ukupnome stanovništvu nalazi među najstarijim zemljama u Europi,³⁸ a s obzirom na visinu deficita s udjelom od -5,7% u 2014. ubraja se među četiri najlošije pozicionirane članice EU-a.³⁹ Slična je nepovoljna situacija i s javnim dugom, čija je dinamika rasta na godišnjoj razini među tri najbrže u EU-u.⁴⁰ Kada je riječ o etničkoj strukturi, Hrvatska je nacionalno vrlo homogena zemlja jer 90% njezina stanovništva prema podacima posljednjeg Popisa stanovništva (2011.) čine Hrvati, s malim udjelom pripadnika drugih naroda.⁴¹ U kreiranju nove migracijske i integracijske politike u Hrvatskoj navedene tri činjenice trebalo bi uzeti u obzir. S obzirom na gospodarsku situaciju u Hrvatskoj, sve radno sposobne migrante trebalo bi uključiti u tržište rada i iskoristiti mogućnosti koje proizlaze iz njihova ljudskoga, kulturnoga i socijalnoga kapitala. Premda imigracija neće ukloniti negativne demografske trendove, mogla bi ih barem ublažiti. Napose, svojim kulturnim, jezičnim i socioekonomskim obilježjima i potencijalom imigranti mogu pridonijeti obogaćivanju hrvatskoga društva u sociokulturnom smislu te ga učiniti u većoj mjeri multikulturnim.

PREPORUKE ZA RAZVOJ INTEGRACIJSKIH POLITIKA I MJERA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Za daljnji razvoj integracijskih politika i mjera u Republici Hrvatskoj predlažu se sljedeće preporuke:

- izraditi informativni letak o integraciji imigranata u Hrvatskoj, o pravima i obvezama te institucionalnoj podršci imigrantima u RH (institucionalni vodič za integraciju)
- revidirati i prilagoditi integracijske uvjete za stjecanje prava na stalni boravak
- ujednačiti kriterije za stjecanje hrvatskog državljanstva za sve kategorije stranaca koji žive, rade i školuju se u Republici Hrvatskoj
- unaprijediti shemu integracijskih tečajeva za strance
- uvrstiti u *Nacionalni okvirni kurikulum za predškolski odgoj i obrazovanje te općeobvezno i srednjoškolsko obrazovanje* više interkulturalnih sadržaja te staviti veći naglasak na jačanje građanskih kompetencija
- omogućiti besplatno pohađanje jezičnih tečajeva u svrhu što lakšeg snalaženja u društvu i uključivanja na tržište rada osobama pod međunarodnom zaštitom kao posebno ranjivoj skupini stranaca u RH

³⁸ Prema podacima EUROSTATA iz 2014., s 18,4% stanovnika u dobi 65+, Hrvatska je na devetome mjestu među zemljama EU-a, a prema medijalnoj starosti od 42,6 godina na sedmome mjestu.

³⁹ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6796757/2-21042015-AP-EN.pdf/>

⁴⁰ <https://www.hgk.hr/sektor-centar/centar-makroekonomija/nastavak-rasta-javnog-duga-na-godisnoj-razini>

⁴¹ http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2012/SI-1469.pdf

- omogućiti adekvatniji pristup stručnom osposobljavanju i stipendijama državljanima trećih zemalja
- omogućiti šire političko sudjelovanje imigranata, posebno državljana trećih zemalja, te proširiti pravo glasa na lokalnoj razini na osobe s odobrenim stalnim boravkom
- osigurati veći opseg prava na zdravstvenu zaštitu posebno ranjivim skupinama migranata među neregularnim migrantima i tražiteljima azila
- financijski i strateški podupirati djelovanje imigrantskih udruga
- unaprijediti nacionalni plan i mjere suzbijanja diskriminacije, ksenofobije i rasizma te promicati toleranciju, solidarnost i humanost kroz javne politike i medije
- razvijati kulturno i rodno specifične integracijske mjere
- redovito provoditi analizu, evaluaciju i reviziju integracijskih mjera, uključujući i razvijanje preporuka za ostala relevantna područja javnih politika (posebice populacijske, ekonomske, migracijske, azilne i politike prostornog razvoja)
- poticati i razvijati unutarresornu i međuresornu suradnju nadležnih institucija s lokalnim zajednicama i organizacijama civilnoga društva, akademskom zajednicom i predstavnicima migranata u svrhu unapređenja integracije imigranata.