

Neformalna mreža organizacija civilnog društva u Hrvatskoj

Koordinacija za integraciju

*ovaj dokument izradilo je 5 članica koordinacije koje su se angažirale za savjetovanje o Integarcijskom planu EU



Preporuke za javno savjetovanje o integraciji i uključivanju migranata i osoba migrantskog porijekla

O Koordinaciji za integraciju:

Koordinacija za integraciju je neformalna mreža organizacija civilnog društva koje svojim radom pružaju podršku izbjeglicama i ostalim migrantima u procesu integracije unutar hrvatskog društva. Članovi mreže su organizacije koje imaju kapacitet pružiti različite socijalne usluge izbjeglicama i drugim migrantima; ali koji se također zalažu za njihova prava i stvaraju prostor za podršku i razmjenu unutar lokalnih zajednica. Mreža je osnovana u Zagrebu 2011. godine koju koordinira Centar za mirovne studije. Članovi mreže dolaze iz različitih lokalnih zajednica u Hrvatskoj - poput Zagreba, Siska, Splita.

Iskustva mreže u procesu integracije su različita i većina preporuka temelji se na izravnoj pomoći izbjeglicama i drugim migrantima. Možemo reći da na papiru Hrvatska ima politiku integracije, no u

praksi je većina aspekata prepuštena organizacijama civilnog društva te samim izbjeglicama i migrantima.

Nacionalni kontekst:

Hrvatska vlada uspostavila je prvu integracijsku politiku 2013. godine, u okviru Migracijske politike 2013.-2015., kroz [Akcijski plan za integraciju stranaca od 2013. do 2015. godine](#). Vladin Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina koordinacijsko je tijelo za integraciju i koordinaciju rada svih ministarstava, organizacija civilnog društva i drugih tijela koja sudjeluju u procesu integracije; u okviru rada Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo i pripadajuće Radne skupine.

Krajem 2015. godine Vlada je odlučila promijeniti fokus integracijskog plana samo prema izbjeglicama, a ne prema svim strancima koji borave u zemlji. Tako je novi akcijski plan za integraciju nazvan [Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. do 2019. godine](#), kao i za razdoblje koje slijedi od 2020. do 2022. godine.

Članovi Radne skupine također su organizacije civilnog društva, a one koje su izabrane za predstojeće razdoblje (2020.-2022.) su: Centar za mirovne studije, Hrvatski pravni centar i Hrvatski Crveni križ. Vladin Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina razvija novi Akcijski plan za integraciju osoba kojima je dodijeljena međunarodna zaštita za razdoblje od 2020. do 2022. godine.

Koordinacija za integraciju dala je slijedeće preporuke institucijama u Hrvatskoj:

Akcijski plan za integraciju gledan u cijelosti, ima uočljivu **diskrepanciju između ciljeva i mjera, jer navedene mjere ne ostvaruju postavljene ciljeve**. Mjere Akcijskog plana popis su redovitih poslova kojima država uspostavlja minimalne prakse vlastita djelovanja, dok je integracija osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u drugom planu ili posve neuočljiva. Akcijskom planu kao takvom **nedostaje strategijski pogled na integraciju** koja bi uključivala aspekt socio-ekonomskog osnaživanja i društvene participacije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita. Smjer koji Akcijski plan postavlja je gotovo u potpunosti usmjeren na socijalna prava te stavlja **velika očekivanja na osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita**, u pogledu vlastite integracije. Osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita ne smiju biti tretirane kao “socijalni slučajevi”, a država bi u razvojnom pogledu njihovo uključivanje u učenje hrvatskoga jezika, sustav obrazovanja i na tržište rada trebala gledati kao prioritarna područja integracije. Ostvarivanje prava iz sustava socijalne skrbi trebala bi biti samo

kratkotrajna podrška na tom putu, a nikako fokus njihova tretmana u Hrvatskoj. Smatramo kako bi ključan smjer države treba biti onaj u kojemu tijela državne uprave osiguravaju zaštitu i podršku osobama s izbjegličkim iskustvom u vidu podrške u prevladavanju traume, socijalnog uključivanja i participacije u novom društveno-ekonomskom kontekstu.

Mišljenja smo da bi **Akcijski plan trebao nadopunjavati postojeći zakonski okvir** te doprinositi u onim aspektima koji ne funkcioniraju u praksi - na taj način ispunila bi se praznina koja postoji između zakona i prakse. Smatramo kako akcijski plan ne bi trebao unutar predloženih mjera ponavljati obaveze iz zakonskog okvira (npr. zdravstvena zaštita, obrazovanje), već ih nadopunjavati.

Mišljenja smo kako je od iznimne važnosti u proces integracije uključiti i tražitelje međunarodne zaštite. Osobe koje traže azil su u procesu čekanja te je korisno da se to vrijeme uloži u učenje potrebnih vještina, odnosno kako neka istraživanja (OECD, Successful integration: Refugees and other vulnerable persons, 2016) zaključuju: "rana intervencija uključivanja pokazala se vrlo učinkovitom za proces integracije".

Aktivno uključivanje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita trebalo bi uključivati mogućnost političke participacije, pa **predlažemo da se osiguraju mjere za političku participaciju na lokalnoj i nacionalnoj razini** te u različitim sektorima kao što su sindikati, političke stranke, te druge različite vrste udruženja i organiziranja građana.

Obaveze institucija koje su nositelji pojedinih mjera uključuju izvještavanje o provedenim mjerama za svaku tekuću godinu te se dosad pokazalo kako je to izvještavanje uglavnom značilo navođenje obaveza proizašlih iz zakonskoga okvira za mogućnost provedbe pojedinih mjera dok o realnim pokazateljima iz prakse nije bilo riječi. Smatramo kako je važno i nužno da se za potrebe izrade, pa tako i provedbe mjera Akcijskog plana, **izradi metodologija koja će institucijama služiti kao pokazatelj praćenja provedbe mjera integracije i njihovih učinaka**, u smislu doprinosa ostvarivanju ciljeva akcijskog plana. Takva metodologija bi ujedno mogla poslužiti i kao evaluacija rada institucija te dobro polazište za kreiranje preporuka za unapređenje postojećih i novih mjera u nadolazećem periodu.

Dosadašnja praksa pokazala je kako određene institucije ne poštuju zakonske obaveze i mjere postavljene Akcijskim planom. Zbog toga predlažemo da se uvedu sankcije za institucije koje to ne poštuju.

PREPORUKE ZA IZRADU INTEGARCIJSKOG PLANA EU

1. Definicija integracije:

Integracija je **dvosmjerni proces** koji uključuje nove i stare članove društva koji preuzimaju aktivnu ulogu u tom procesu. Proces definira **prava i odgovornosti obje skupine** – društva dobrodošlice i novih članova. Što se tiče prava novih članova društva (migranata i osoba migrantskog porijekla), vjerujemo da treba pružiti **jednak pristup javnim uslugama i dobrima, uz mogućnost održavanja vlastitih kulturnih specifičnosti i identiteta**. Novi članovi također bi trebali dobiti **pravo sudjelovanja i dobiti podršku kako bi imali jednake mogućnosti u gospodarskom, socijalnom, kulturnom i političkom životu društva**. Obje bi skupine trebale **aktivno raditi na podizanju svijesti** o pravima i potrebama novih članova i društva u cjelini. Novi članovi društva, posebno ranjive skupine poput izbjeglica i tražitelja azila, često nemaju socijalni, gospodarski i kulturni kapital s kojim mogu krenuti u novom društvu. Stoga vjerujemo da bi društvo dobrodošlice trebalo **pružiti potporu izjednačavanju polazne pozicije** što je više moguće unutar društva kako bi proces integracije učinio održivim i dugoročnim.

Glavni izazovi za uspješnu integraciju i uključivanje migranata su:

- Nepoznavanje jezika zemlje domaćina
- Nedostatak pristupa (nesegregiranom) stanovanju
- Poteškoće u priznavanju kvalifikacija migranata i provjeri vještina
- Poteškoće u pronalaženju posla
- Poteškoće u razvijanju vještina
- Obrazovni sustav nije dovoljno uključiv
- Negativan prikaz migranata u medijima
- Nedovoljna uključenost ili sposobnost lokalnih zajednica da integriraju migrante
- Dugački postupci azila i poteškoće u stjecanju pravnog statusa
- Loše ili netočne informacije lokalnog stanovništva o sustavu međunarodne zaštite

Ključni izazovi koje migranti dijele s drugim skupinama u društvu i koje prepoznajemo kao zajedničku prepreku u ostvarivanju prava izbjeglica, migranata, manjina i hrvatskih građana su:

- Ekonomska situacija u zemlji
- Poteškoće u pronalaženju posla
- Epidemijska kriza povezana s COVID-19

- Komplicirani birokratski sustav - dugi i teški administrativni postupci za stjecanje prava u različitim sektorima (poput zdravstvenog sustava ili stjecanja statusa)
- Nedostatak smislene politike socijalnog stanovanja
- Loše politike inkluzivnog obrazovanja
- Nedostatak individualiziranih i ciljanih socijalnih usluga koje bi utjecale na značajno sudjelovanje u društvu
- Nejednakost socijalnih prava na razini lokalne samouprave
- Govor mržnje prema određenim društvenim skupinama

Mjere socijalne uključenosti koje se bave gore navedenim izazovima u populacijama s migrantskim porijeklom mogle bi koristiti drugim skupinama u nepovoljnom položaju u društvu, npr. politike socijalnog stanovanja, inkluzivne i fleksibilne obrazovne politike, mjere kojima je cilj olakšati pristup javnim uslugama korisnicima s različitim kulturnim i obrazovnim porijeklom, stilovima komunikacije i učenja itd. Ostale skupine koje bi mogle imati koristi od takvih mjera i politika su nacionalne manjine, osobe s invaliditetom, osobe koje žive u siromaštvu i druge obespravljene društvene skupine. Primjer za hrvatski kontekst: deinstitutionalizirana rješenja za smještaj i skrb o maloljetnicima bez pratnje u udomiteljskim obiteljima mogli bi pridonijeti povećanju baze potencijalnih udomiteljskih obitelji, posebno u urbanim sredinama, što će koristiti djeci i mladima bez odgovarajuće roditeljske skrbi u Hrvatskoj i sustav socijalne skrbi u cjelini. Vjerujemo da ciljanu potporu treba pružiti ranjivim skupinama: maloljetnicima bez pratnje, djeci, trudnicama, starijim osobama i osobama s invaliditetom; te tražiteljima azila. Također, u našoj praksi primijetili smo kako su tražiteljia azila posebno ranjiva skupina jer imaju ograničena prava dok čekaju rezultate zahtjeva za azilom. U Hrvatskoj proces integracije započinje nakon što se odobri međunarodna zaštita i tražitelji azila mogu ostati u tom limbu čekanja godinu dana ili duže. To se vrijeme može iskoristiti za konkretne aspekte integracije.

2. Uloga različitih aktera u procesu integracije

Proces integracije i uključivanja mora biti multidisciplinarni i multisektorski kako bi njegovi rezultati bili dugoročni i održivi. Na nacionalnoj razini trebalo bi ostvariti suradnju između državnih vlasti, lokalnih i regionalnih vlasti, organizacija civilnog društva, sindikata, migrantskih organizacija, lokalnih zajednica i volontera, pružatelja edukacije i treninga, kulturnih i sportskih organizacija, javne službe za zapošljavanje. Kroz hrvatsko iskustvo vjerujemo da je uloga tijela i institucija Europske unije relevantna i ima utjecaja kada su određeni aspekti prakse i politika ugroženi.

Lokalne zajednice su relevantni akteri u procesu integracije, posebno imajući u vidu da od 2019. godine Hrvatska provodi decentralizirani model smještaja izbjeglica. Međutim, utvrđena je određena praznina - lokalne zajednice nisu bile pripremljene za dolazak novih članova društva. To je rezultiralo poteškoćama, razočaranjem, nespornostima, a u nekim slučajevima i odlaskom izbjeglica iz određenih lokalnih zajednica. Stoga predlažemo da nacionalne vlasti trebaju preuzeti aktivnu ulogu i pokrenuti pripremu lokalnih zajednica za integracijske procese u suradnji s lokalnim vlastima, stručnjacima, migrantskim organizacijama i organizacijama civilnog društva.

Osobe s migrantskim porijeklom i migranti moraju biti aktivno uključeni u osmišljavanje i provedbu mjera integracije i socijalne uključenosti. Oni doživljavaju integracijske procese na individualnoj razini i njihove preporuke mogu pružiti veliku podršku institucionalnom uspostavljanju.

3. Uloga EU i prioritetna područja djelovanja EU

EU bi svoje djelovanje trebala usmjeriti na sljedeće aspekte:

- Objedinjavanje politika i mjera na polju integracije
- Analiza i praćenje mjera integracije
- Podrška boljoj suradnji između relevantnih dionika
- Financiranje aktivnosti koje nedostaju u nacionalnim politikama
- Podrška aktivnostima na terenu putem EU fondova
- Velika potreba za podrškom u učenju jezika
- Jačanje partnerstva između javno-privatno-civilnog sektora
- Praktični oblici potpore pomoću kojih država može održati svoju odgovornost

Prioritetna područja rada Europske unije na integraciji i socijalnoj uključenosti migranata trebala bi biti obrazovanje, zapošljavanje, priznavanje kvalifikacija i provjera vještina, stanovanje, zdravstvo, socijalna uključenost, borba protiv diskriminacije i predrasuda, izgradnja zajednice. Što se tiče mjera uključenih u procese prije dolaska/prije odlaska, vjerujemo da ih treba uključiti u rad prihvatilišta za tražitelje azila (jezična obuka i osposobljavanje u vezi s poslom) i unutar lokalnih zajednica u kojima se ljudi nalaze (ne bez obzira kakav status imaju).

Što se tiče EU financiranja, smatramo da je vrlo važno i centralizirano i decentralizirano, a što se tiče decentraliziranog financiranja, programu AMIF u Hrvatskoj nedostaju javne konzultacije s relevantnim dionicima u fazi programiranja, transparentnost i nadzor u provedbi te objektivno praćenje i

ocjenjivanje. Na polju integracije relevantan napredak postignut je u okviru međunarodnih projekata organizacija civilnog društva. Međutim, nacionalna vlasti moraju pružati usluge definirane zakonom. Pod tim podrazumijevamo osnovnu uslugu definiranu unutar svakog državnog sektora. Organizacije civilnog društva ne bi trebale pružati usluge koje su u domeni i nadležnosti vlade i javnih službi. To dovodi do diskontinuiteta osnovnih i potrebnih usluga. Treba podržati organizacije civilnog društva u dizajniranju i pružanju usluga koje nadograđuju osnovne usluge i u razvoju socijalnih inovacija. S tog gledišta, naše je mišljenje da financiranje iz EU-a može pružiti najveću korist na područjima socijalne uključenosti, promičući sudjelovanje kroz mlade, kulturu i sport, izgradnju zajednice i borbu protiv diskriminacije i predrasuda.

4. Praktične akcije na razini EU

Konkretne akcije koje preporučujemo da bi EU trebala provesti za promicanje integracije i uključivanja migranata i osoba s migrantskim porijeklom transparentni su postupci, praćenje i procjena djelovanja nacionalne države.

Primjer inovativne ideje civilnog društva koja je kasnije provedena u institucijama:

- a. [„Dunavski kompas“](#) izrađen je u sklopu projekta DRIM - Informacijska platforma Dunavske regije za ekonomsku integraciju migranata financirana iz programa Europske unije INTERREG. Projekt je vodio Znanstveno-istraživački centar Slovenske akademije znanosti i umjetnosti, a u Hrvatskoj Centar za mirovne studije sa strateškim partnerom, Vladinim Uredom za ljudska prava i prava nacionalnih manjina. Počeo je 2017. i trajao do lipnja 2019. Platforma pomaže migrantima da pronađu put do ekonomske i socijalne integracije u društvu u koje su stigli. Obuhvaća sve glavne aspekte života: stanovanje, zapošljavanje, učenje lokalnog jezika, obrazovanje, zdravstvo i svakodnevni život, nudeći pregled svih važnih prava i mogućnosti, ovisno o nacionalnom kontekstu zemlje domaćina. Hrvatska verzija „Kompasa“ ima dostupne informacije na hrvatskom, engleskom i glavnim jezicima izbjegličke populacije u Hrvatskoj - arapskom, perzijskom i urdskom. Kad je projekt završio, Vladin Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina složio se preuzeti koordinaciju i daljnje ažuriranje platforme.
- b. Koordinacija za integraciju već godinama zagovara da migrante i izbjegličke kolektive treba doživljavati kao ravnopravne aktere na polju integracije i uključiti ih u procese razvoja

integracijskih politika. Vanjska evaluacija¹ provedbenog okvira hrvatske integracijske politike koju je provodila stručnjakinja za evaluaciju Branka Peurača u suradnji s Ivanom Đurić i Jagodom Novak uputila je kao jednu od općih preporuka: „Uključivanje šireg kruga dionika (od onih koji su uključeni u Radnu skupinu) u informiranje, planiranje i provedbu mjera i aktivnosti: to znači uključivanje onih koji do sada nisu bili dio Radne skupine, a među njima i predstavnika jedinica lokalne i regionalne samouprave kao i migranti i azilanti. Neki migranti, koji su već neko vrijeme u Republici Hrvatskoj, imaju veliko iskustvo u pogledu uspješne i neuspješne integracije, pa se preporučuje da barem jedan migrant bude uključen u budući sastav tijela koja izrađuju i nadziru provedbu integracijskih politika.“ Vladin Ured za ljudska prava nacionalnih manjina u sklopu njihovog AMIF projekta „INCLuDE“ planira **uspostaviti savjetodavno tijelo za migrante koje će sudjelovati u raspravama i savjetima o daljnjem razvoju hrvatskih integracijskih politika.**

5. Upravljanje i suradnja

Izgradnja partnerstva između različitih dionika u radu na integraciji i socijalnoj inkluziji migranata vrlo je važna. Također, suradnja između EU-a, nacionalne i lokalne razine, jer se u hrvatskom primjeru najveći napredak postiže kada su uključeni međunarodni akteri. Utjecaj EU ključan je za bilo kakav razvoj u hrvatskom kontekstu.

Primjeri dobre prakse uspješnog partnerstva/suradnje na polju integracije i socijalne inkluzije migranata u Hrvatskoj:

- a. [EPIC PROJEKT](#) - Europska platforma integracijskih gradova trogodišnji je projekt koji financira Europska unija - Fond za azil, migracije i integracije (AMIF) čiji je cilj poboljšati integraciju migranata na lokalnoj razini stvaranjem europske mreže lokalnih vlasti (LA) i njihovi provedbeni partneri (NVO) koji dijele znanje i najbolje prakse integracije TCN-a, uključuju se u peer-to-peer razmjenu na temelju zajedničkih prioriteta i različite stručnosti, provodeći učinkovite prakse integracije na lokalnim teritorijima i razvijajući kapacitete za suprotstavljanje negativni narativi o migraciji. U Hrvatskoj su partneri na projektu grad Sisak i JRS Hrvatska. Projekt osigurava

¹ Evaluacija je bila dio dokumenta Okvir za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na lokalnoj razini, razvijenog u sklopu projekta „Potpora provedbi politika integracije migranata“ koji financira Europska unija kao dio IPA 2012 instrumenta i sufinanciran od strane Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske koji je korisnik projekta. Dokument je dostupan ovdje: <https://www.irh.hr/dokumenti/50-okvir-za-integraciju-osoba-kojima-je-odobrena-medunarodna-zastita/file>

poboljšanje usluga za migrante na osnovi svake ciljane lokalne samouprave, i u konačnici, pristup projekta odozdo prema gore uključivat će razmišljanja lokalnih građana da razmisli o naučenom i dovest će do promjene razmišljanja prema više inkluzivnom društvu.

Primjeri dobre prakse uspješnog partnerstva/suradnje na polju integracije i socijalne uključenosti migranata u drugim zemljama EU koje smatramo relevantnima:

- a. Grad Palermo (Italija) 2015. godine usvojio je [Međunarodna povelja o ljudskoj mobilnosti iz Palermo](#), proglašavajući temeljne vrijednosti kojih se grad i njegova uprava pridržavaju u pogledu ljudskih prava i uključivanja migranata. Jedna od vrijednosti u Povelji je pravo na političko sudjelovanje i kulturnu kontaminaciju. Vijeće kultura grada Palermo primjer je političkog opredjeljenja zajednice i mjesto razmjene i međukulturalne kontaminacije. Vijeće služi kao institucionalni instrument za uključivanje migranata i za premošćivanje jaza između pojedinaca i institucija. Ova politička opredijeljenost gradske uprave dovodi do dinamične interakcije kultura u gradu, koja nije ograničena podrijetlom i statusom njegovih stanovnika, što rezultira uzbudljivim i propulzivnim kulturnim ozračjem koje koristi migrantima u njihovoj socijalnoj, ali i ekonomskoj uključenosti i doprinosi turističkoj ponudi i ekonomiji grada. Gradska uprava daje podršku pružanjem prostora za brojne coworking prostore i socijalne organizacije koja žive i rade prema načelima utvrđenim u Povelji.
- b. [Grad Riace](#) (Italija) pružio je sjajan primjer kako se mjere integracije i financiranje mogu koristiti za razvoj cijelih lokalnih zajednica i struktura. Riace je bio grad iz kojeg je većina stanovništva emigrirala u druge dijelove zemlje zbog loših ekonomskih uvjeta. Kad je gradonačelnik grada Domenico Lucano naišao na kurdske izbjeglice na kalabrijskoj obali koji su bježali od sukoba u Turskoj - shvatio je da podupirući njih može podržati cijelu lokalnu zajednicu. Gradonačelnik se prijavio za financiranje integracije koje je odobrila EU, ali i za nacionalno financiranje i iskoristio ih za razvoj prilika za posao i lokalno gospodarstvo. Model Riace služi kao primjer kojim se uspješno pristupilo izazovima integracije migranata i regionalne depopulacije.