



## Dostignuća kulturnih politika za integraciju migranata na europskoj razini

*MigrArts: uključivanje migranata kroz umjetnost i kulturu 2023.*





## Sadržaj

Sažetak – Sinteza.....	3
Uvod: razmatranje uloge kulturnih politika u okviru integracijskih politika .....	3
1. Glavne europske politike za uključivanje i integraciju migranata .....	5
1. A - Migracijske i integracijske politike Europske unije.....	5
1. B – Dublinska uredba. ....	6
1. C – Akcijski plan za integraciju i uključivanje .....	7
1. D – Novi Pakt o migracijama i azilu .....	9
2. Kulturne politike Europske unije za integraciju migranata.....	10
2. A - Politika i regulatorni okvir.....	10
2. B- Financijska potpora kulturnoj integraciji i uključivanju izbjeglica i migranata.....	12
3. Pregled nacionalnih politika za integraciju migranata s fokusom na umjetnost i kulturu u Francuskoj, Hrvatskoj, Sjevernoj Makedoniji i Italiji .....	13

**Potpore Europske komisije za izradu ove publikacije ne predstavljaju prihvaćanje sadržaja koji isključivo odražava stajališta autora, te se Komisija ne može smatrati odgovornom za bilo kakvu uporabu informacija koje su u njoj sadržane.**



## Sažetak – Sinteza

Erasmus+ projekt *MigrArts: uključivanje migranata kroz umjetnost i kulturu* ima za cilj povećati kvalitetu integracije, uključenost i emancipaciju migranata boljim uzimanjem u obzir njihovih kulturnih prava na lokalnoj, nacionalnoj i europskoj razini. U kontekstu rastućeg nacionalizma i jačanja sigurnosne retorike u Europi, čini se više nego potrebnim promicati uključivu Europu snažnu u svojoj raznolikosti. Kultura i umjetnost su ključni vektori promicanja raznolikosti, humanosti i univerzalnosti kao sastavnica naših društava i međukulturnog dijaloga. Projektom MigrArts nastoji se poduprijeti prepoznavanje i učinkovito razmatranje kulturnih prava migranata te promicati njihovo samoostvarenje razvojem kreativnih vještina i osjećaja pripadnosti. Cilj projekta je podržati strukture koje djeluju u kulturnom ili društvenom području da zajedno rade na inovativnom, međusektorskom i međukulturnom pristupu. MigrArts koordinira Ligue de l'enseignement (Francuska) u partnerstvu s Arcijem (Italija), Centrom za mirovne studije (Hrvatska) i Institutom za razvoj zajednice (Sjeverna Makedonija).

### Uvod: razmatranje uloge kulturnih politika u okviru integracijskih politika

Kultura je dovoljno moćna za transformaciju života i dijeljenje znanja. Ona doprinosi i promicanju uključenosti, dijaloga i poštivanja ljudskih prava. Na taj način može doprinijeti društvenoj koheziji. Unutar tog okvira, treba sagledati važnost kulturnih prava kao sastavnog dijela univerzalnih, nedjeljivih i međuovisnih ljudskih prava. Patrice Meyer-Bisch, predsjednik Opservatorija za raznolikost i kulturna prava, član Fribourške skupine i tvorac Fribourške deklaracije o kulturnim pravima, predlaže sljedeću definiciju: „*To su prava, slobode i odgovornosti osobe, pojedinačno ili u zajednici, da izabere i izrazi svoj identitet pristupanjem, prakticiranjem i doprinosom kulturnim referencama koje se smatraju nužnim resursima njezine identifikacije, komunikacije i procesa stvaranja. Ona stoga uključuju i prava kojima se štiti identitet (nediskriminacija ili poštivanje identiteta), sredstva izražavanja tog identiteta (sloboda izražavanja, pravo na sudjelovanje u kulturnom životu, pravo na uporabu jezika itd.) i pristup različitim resursima potrebnima za slobodno življenje vlastitog identiteta tijekom cijelog života (obrazovanje, informiranje, sloboda udruživanja, pristup baštini).*” Prema ovoj definiciji, kultura nije ograničena na intelektualno znanje. Ona doprinosi i izgradnji vlastitog identiteta.



Stoga je nužno uključiti migrante u kulturne politike, čime se u obzir uzimaju i njihova kulturna prava. Međutim, stručnjacima koji rade na poboljšanju i osiguravanju uključivanja migranata u naša društva nedostaju alati i metode. Projekt MigrArts ima za cilj pružiti okvir za razumijevanje postojećeg institucionalnog okvira vezanog uz integraciju i uključenost na europskoj i nacionalnoj te edukatorima i socijalnim radnicima pružiti operativne alate kojima bi mogli bolje uzimati u obzir kulturna prava migranata u svom svakodnevnom radu.

U kontekstu rastućeg nacionalizma i jačanja sigurnosne retorike u Europi, čini se više nego potrebnim promovirati uključivu Europu snažnu u svojoj raznolikosti. Kultura i umjetnost su ključni vektori promicanja raznolikosti, humanosti i univerzalnosti kao sastavnica naših društava i međukulturnog dijaloga.

U migracijskim politikama se već desetljećima usvaja pristup sve više orijentiran na sigurnosni aspekt. Europska unija i sve više njezinih država članica se zatvaraju i ograničavaju prava migranata, posebice onih koji svoje zemlje napuštaju pod prisilom – izbjeglica – zbog prirodnih katastrofa, diktatura, ratova i bijede. Mogući razvoj politika prihvata i integracije utemeljenih na načelima solidarnosti, zakona i kulture je istovremeno potisnut u drugi plan. Primjena takvih europskih politika je dovela do stvaranja veze između politika nadzora migracijskih tokova i politika integracije useljenika. Odnosno, jednom kad prijeđu granice dviju država, migranti se suočavaju s novim 'granicama' unutar samog društva koje poprimaju etničke, normativne, kulturne i socioekonomske konotacije.

Tijekom protekle godine središte političke rasprave u EU-u činili su glavni izazovi s kojima se suočavaju Unija i države članice: upravljanje migracijskim tokovima, ali i promicanje integracijskih politika koje bi mogle imati društveni, gospodarski i politički učinak unutar EU-a. U mnogim državama EU-a političkom scenom dominira jačanje govora protiv migracija u kojemu se migracije prikazuju kao prijetnja kulturnim identitetima i sustavima socijalne skrbi. To teži dodatnom pojačavanju straha kojim se hrane ksenofobija i govor mržnje te vodi do jačanja diskriminacije migranata, izbjeglica i tražitelja azila. Migranti se stoga suočavaju s poteškoćama u pristupu svojim ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Izloženi su rastućem riziku socijalne isključenosti od strane domaćeg stanovništva, posebice u pogledu pristupa zapošljavanju, obrazovanju, zdravstvenoj skrbi i socijalnim uslugama. Unutar migrantske populacije neke skupine su posebno ugrožene i stoga zahtijevaju prilagođene integracijske mjere. To je posebno slučaj s migrantima koji su niskokvalificirani, ženama, maloljetnicima bez pratnje, migrantima s invaliditetom i migrantima koji



nemaju reguliran status. Integracija migranata je višedimenzionalna i trebala bi uključivati njihovu socioekonomsku integraciju. Na institucionalnoj razini i razini civilnog društva, toj dimenziji treba dodati temeljit rad na uključivanju kulturnih prava u aktivnosti i mjere koje će se provoditi.

## 1. Glavne europske politike za uključivanje i integraciju migranata

Integracija i uključivanje migranata u društva domaćine odvija se na nekoliko razina i nije jednodimenzionalna. Kako bismo bolje razumjeli funkcioniranje migracijskih politika EU-a, u ovom poglavlju ćemo se usredotočiti na ključne tekstove koji oblikuju način na koji EU i države članice upravljaju dolaskom migranata i njihovim uključivanjem, kao što su sporazumi, ugovori i okviri o migraciji, integraciji i uključivanju.

### 1. A - Migracijske i integracijske politike Europske unije

Na razini EU-a, pitanje imigracije i tražitelja azila se prvi put spominje u Ugovoru iz Maastrichta i osnivanju Europske unije 1992. godine. Ova preliminarna studija je dovela do stvaranja zajedničke osnove za migracijske politike, a kasnije je definirana Ugovorom iz Amsterdama. U današnje vrijeme, iako su ugovori na tu temu ratificirani, europske politike azila se nalaze na meti kritika, posebice zbog nedostatka legalnih puteva, odnosno načina ulaska građana zemalja u razvoju u Europsku uniju, ali i zbog kriterija raspodjele sukladno Dublinskoj uredbi.

Naime, Europska unija objavljuje zajedničke standarde i postupke azila, ali države članice su odgovorne za useljavanje radne snage i integracijske politike. S obzirom na situaciju, jedan od ciljeva EU-a od početka 2000. godine bio je usklađivanje zahtjeva za azil, postupaka, prihvata i prava u području azila. Međutim, i dalje postoje razlike među svim državama članicama, posebice kada je riječ o podjeli odgovornosti i legalnim načinima ulaska u Europsku uniju i njezine države članice. Kao rezultat tih nejednakosti, izbjeglička kriza 2015. i 2016. je dovela do sukoba oko premještanja između nekih država članica. Zbog masovnog i tragičnog gubitka života u Sredozemnom moru, Europska unija je odlučila premjestiti migrante u različite države članice. Premještanje unutar Europske unije omogućuje onima koji su zatražili azil u jednoj državi članici Europske unije da oputuju u drugu državu članicu Europske unije, u kojoj njihov zahtjev za azil prolazi daljnju obradu. Na taj način, do kraja 2018. je dovršeno 34 700 od 160 000 ugovorenih premještanja (tražitelji azila



se premještaju iz trenutne europske zemlje domaćina, obično prve zemlje ulaska u EU, u drugu europsku zemlju). No, s obzirom na to da političke odluke EU-a nisu uvijek pravno obvezujuće, neke države članice odbile su prihvatiti tražitelje azila i time povrijedile pravo EU-a. Ukratko, iako je od uspostave Europske unije 1993. godine ostvaren značajan razvoj zajedničkih migracijskih politika, migracije, azil i integracija ostaju teme sukoba i rasprava između država članica.

## 1. B – Dublinska uredba

Radi jasnoće i homogenosti, azilne politike država članica trebale su Dublinskom konvencijom iz 1990. postati dosljedne i zajedničke. Glavni ciljevi te Konvencije su obrada zahtjeva za azil što je brže moguće (prema utvrđenim kriterijima), izbjegavanje podnošenja zahtjeva za azil u nekoliko zemalja EU-a, kao i izbjegavanje situacija u kojima migranti ostaju bez zahtjeva za azil. Da bi se to postiglo, Dublinskom uredbom se osigurava da tražitelji azila mogu podnijeti zahtjev za azil samo u jednoj državi članici EU-a. Odlučivanje o tome koja država članica je odgovorna za zahtjev definirano je skupom kriterija. Prvi kriterij je jedinstvo obitelji, nakon čega slijedi postojanje važeće boravišne dozvole ili vize. Ako nijedan od prethodnih kriterija nije zadovoljen, prva europska država u koju tražitelj azila uđe nadležna je za postupak azila. Posljedično tome, neke države članice (zbog svoje geografske lokacije) se suočavaju s velikim brojem tražitelja azila u usporedbi s drugim državama članicama.

Provedba Uredbe Dublin III ima za cilj zaštititi što je više moguće tražitelje azila i povećati učinkovitost sustava azila. Unatoč tome, reforme ne ispunjavaju cilj pravedne raspodjele tražitelja azila, što je globalno prepoznato kao slabost od usporedivih zemalja EU-a i predstavlja slabost okvira azilnih politika EU-a. Iako građani EU-a imaju pravo na slobodno kretanje i boravak u Europskoj uniji, Zakonik o schengenskim granicama I i Uredba Dublin III su restriktivni, a u cilju imaju spriječiti ulazak državljanina zemalja u razvoju u Europsku uniju.



## 1. C – Akcijski plan za integraciju i uključivanje

Kako bi učinkovitije uključila migrante i predložila odgovarajuće politike, Europska komisija je izradila Akcijski plan za integraciju i uključivanje za ciklus europskih fondova od 2021. do 2027. godine. Glavni predmet ovog Akcijskog plana je naglasiti da migranti imaju pravo ostati u europskoj zemlji, te da im stoga treba pružiti jednake mogućnosti. Prema tome, migranti mogu ostati unutar Europske unije, ali se od njih traži da poštuju europske vrijednosti poput demokracije, zakona, slobode govora i vjere, kao i politike nediskriminacije. Definicija koncepta integracije iznesena u Akcijskom planu integraciju definira kao „*dvosmjerni proces u kojem se migrantima i građanima EU-a s migrantskim podrijetlom nudi podrška pri integraciji, a oni zauzvrat ulažu aktivne napore da se integriraju*“. Ključna načela su „uključenost za sve“, „ciljana podrška po potrebi“, „uključenje prioriteta rodnih pitanja i borbe protiv diskriminacije“, „podrška u svim fazama procesa integracije“ i „maksimiziranje dodane vrijednosti EU-a kroz partnerstva s više dionika“. Svim tim načelima se naglašava važnost višerazinskog upravljanja unutar EU-a. Naime, podrška u svim fazama znači i nuđenje mjera prije odlaska još u zemljama podrijetla, poput jezične i orijentacijske obuke. Što se integracije migranata tiče, Europska komisija opisuje različita sektorska područja, poput obrazovanja i osposobljavanja, zapošljavanja i vještina, zdravstva i stanovanja, kao i postignuća u tim područjima. Potonjim se migrante podržava da ispune zahtjeve dvosmjernog procesa integracije. Akcijskim planom je stavljen poseban naglasak na učenje jezika, sudjelovanje na tržištu rada (osobito za žene), jednak pristup zdravstvenim uslugama i stanovanje.

Osim opisa različitih faza integracije migranata u društvo domaćina, plan sadrži i dio posvećen ženama u kontekstu migracija. Naime, žene su podložnije diskriminaciji na temelju spola, rase, etničke pripadnosti, vjere, pitanja boravišnog statusa itd. Prema ažuriranom Akcijskom planu, u obzir treba uzeti aspekt upravljanja na više razina te izgraditi partnerstva sa svim razinama vlasti, dionicima, društvenim i gospodarskim partnerima te ruralnim regijama. To znači da bi migranti trebali moći sudjelovati u procesima donošenja odluka na svim razinama upravljanja.



Planom se također razmatra potreba za suradnjom ključnih dionika i stavlja se naglasak na procese integracije u društva odozdo prema gore. Kako bi podržala društvenu uključenost i interakciju migranata unutar društava domaćina, Europska unija je odlučila ojačati suradnju među dionicima, kao i razmjenu mjera i dobrih praksi među državama članicama. Iako se čini da su migracijske politike predmet podjele nadležnosti između Europske unije i njezinih država članica, za integracijske politike su odgovorne države članice. Iako države članice razvijaju pravne i političke okvire za poboljšanje kvalitete integracije, njihova provedba često odstupa od primarne hipoteze kada je u pitanju praktična realizacija. Stvarni akcijski plan uključuje smjernice i preporuke za različite dionike kao što su nacionalne vlade, regionalne i lokalne vlasti i civilno društvo, s općim ciljem poboljšanja strategije integracije i uključivanja.





## 1. D – Novi Pakt o migracijama i azilu

Novim Paktom o migracijama i azilu koji je Europska komisija predložila u rujnu 2020. naglašavaju se potreba za podjelom odgovornosti svih država članica te važnost partnerstva s ključnim zemljama podrijetla i tranzita u razvoju, kako bi se povećala učinkovitost politika EU-a. U ovom novom Paktu je uspostavljena poveznica između pojmova azil i povratak. Načelni cilj povezivanja ovih dvaju koncepata je omogućiti bolji prihvat, ali i bolje upravljanje povratkom migranata, na razini granica predmetnih zemalja. Europska unija traži veću prilagodljivost i fleksibilnost europskih migracijskih politika. Zaključno, Uredba o postupcima azila trebala bi uspostaviti jednostavnije, jasnije i kraće postupke, kao i „učinkovitije“ postupanje na granici. Treba napomenuti da će maloljetnici bez pratnje i obitelji s djecom mlađom od dvanaest godina biti izuzeti iz tog graničnog postupanja. Ovim Paktom se također u središte stavlja jačanje borbe protiv krijumčarenja migranata. Razvoj zakonitih putova u Europu odnosi se na mobilnost radne snage i naziva se „partnerstvo za traženje talenata“, čime Europska unija iskazuje interes za privlačenje talentiranih ljudi s određenim vještinama. Neki akteri kritiziraju takvo gledište. Naime, to znači da su neki ljudi vrijedni dobrodošlice, a neki to nisu. Probiranje na europskoj granici je protivno univerzalnom pravu jednakog postupanja prema svima. Unatoč namjeri da bude sveobuhvatan, u Paktu se ne spominju načini ulaska u Europsku uniju osoba kojima je potrebna zaštita, što je pristranost koju kritiziraju nevladine organizacije. Konačno, Novi Pakt o migracijama i azilu trebao bi zamijeniti kritizirane Dublinske uredbe i implementirati mehanizam solidarnosti kako bi se stvorila klima podjele odgovornosti između država članica. No, Novi pakt o migracijama i azilu je više komunikacijski dokument nego program kojim se poziva na veću solidarnost među državama članicama. Nekoliko nevladinih organizacija je kritiziralo činjenicu da se solidarnost doživljava kao izbor, a ne kao obveza. To dovodi do toga da se migrante premješta iz jedne europske zemlje u drugu ili da ih se vraća u zemlju podrijetla.



## 2. Kulturne politike Europske unije za integraciju migranata

### 2. A - Politika i regulatorni okvir

Određeni tekstovi se konkretnije bave kulturnim politikama EU-a. U tom vidu, Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice je 2002. godine objavio izvješće „Preseljenje izbjeglica – Međunarodni priručnik za prihvata i integraciju.“<sup>1</sup>. Integraciju izbjeglica opisuje kao *“uzajamni, dinamični, višestrani i trajni proces”*<sup>2</sup>. Konkretno, u izvješću su istaknuti *“uvjeti za stvarno sudjelovanje u svim aspektima gospodarskog, društvenog, kulturnog, građanskog i političkog života”* zemlje domaćina. Naime, u izvješću se naglašava važnost uvažavanja kulture izbjeglica za njihovu integraciju i doprinos multikulturalnom društvu. Na tom tragu, u studiji Odbora regija o integraciji zemalja u razvoju iz 2013. raspravljalo se o društveno-gospodarskim, pravnim i kulturnim aspektima integracije, a prepoznavanje kulture migranata je istaknuto kao čimbenik integracije.

Nadalje, Međunarodnim paktom Ujedinjenih naroda o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966.<sup>3</sup> svim muškarcima i ženama je omogućeno uživanje svih gospodarskih, društvenih i kulturnih prava (članak 3.) i sudjelovanje u kulturnom životu (članak 15. stavak 1. točka a). Smatramo da države koje su potpisnice Pakta trebaju stvoriti uvjete od kojih će svi imati koristi. No, to danas još uvijek nije slučaj. U Europskoj uniji, člankom 22. Povelje EU-a o temeljnim pravima<sup>4</sup> je predviđeno poštivanje kulturne raznolikosti. Prema članku 79. stavku 4. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), integracijske politike su primarno u nacionalnoj nadležnosti. Uloga EU-a je poduprijeti nacionalne mjere putem financiranja i smjernica o dobrim praksama. Na temelju članaka 6. i 167. UFEU-a, EU ima istu ulogu podrške u pogledu kulturnih politika država članica i, posljedično, njihovim politikama kulturne integracije.

<sup>1</sup> <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/4a2cfe336/refugee-resettlement-international-handbook-guide-reception-integration.html>

<sup>2</sup> <https://www.unhcr.org/52a6d85b6.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

<sup>4</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2010.083.01.0389.01.ENG&toc=OJ:C:2010:083:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.083.01.0389.01.ENG&toc=OJ:C:2010:083:TOC)



Paktom se predlažu akcije i pilot projekti u cilju povećanja kulturnog sudjelovanja migranata i kontakta između migranata i društva domaćina kroz kulturne aktivnosti. U prvom izdanju Komisijina Priručnika o integraciji za tvorce politika i stručnjake predloženo je uvođenje pokazatelja integracije u vidu socioekonomske, kulturne, civilne i političke dimenzije. U trećem izdanju je razvijena kulturna dimenzija. Istaknuta je uloga umjetnosti i kulture u davanju glasa migrantima i izbjeglicama, u raspravama o razlikama među stanovništvom ili kao prilika za rad. Budući da se mnogi migranti nastanjuju u urbanim područjima, u obnovljenom Europskom planu za integraciju iz 2011. naglašena je uloga lokalnih zajednica u poticanju sudjelovanja migranata u kulturnim aktivnostima, čime se doprinosi socijalnoj koheziji, posebno u zapostavljenim urbanim područjima.

U Komisijinom „Akcijском planu za integraciju državljana trećih zemalja” iz 2016. sudjelovanje u kulturnom životu istaknuto je kao važan čimbenik u stvaranju osjećaja pripadnosti društvu domaćinu, procesu neformalnog učenja i uzajamnom razumijevanju. Komisija je preporučila financijsku potporu EU-a projektima kulturne raznolikosti putem umjetnosti i kulture.

Nadalje, u osnovnim zajedničkim načelima politike integracije useljenika u EU-u (OZN)<sup>5</sup>, na sastanku Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove u studenom 2004. je naglašeno da je uspješna integracija migranata od strane pojedinih država članica u zajedničkom interesu Europske unije. Navedeno je preporučeno djelovanje na tom području, kao što su zajednički forumi, međukulturni dijalog i obrazovanje o useljeničkim kulturama, kojima se poboljšava interakcija između useljenika i građana država članica te promiče međusobno razumijevanje. Sljedeće godine Europska komisija je usvojila „Zajednički program za integraciju – okvir za integraciju državljana trećih zemalja u Europsku uniju”<sup>6</sup> kako bi olakšala provedbu osnovnih zajedničkih načela.

Priručnik umjetničkih alata za migrante “Umjetnost prilagodbe”<sup>7</sup>, objavljen 2012., je proizašao iz projekta Ariadne koji je podržan Programom za cjeloživotno učenje EU-a. Priručnikom se istražuje uloga umjetnosti u procesu prilagodbe, analiziraju se pozitivni utjecaji umjetnosti i kreativnih aktivnosti na sposobnost prilagodbe i promjene te kao terapijskog sredstva za rješavanje traume u osobnom razvoju. Taj pristup

---

<sup>5</sup> [https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf](https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf)

<sup>6</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52005DC0389>

<sup>7</sup> [https://issuu.com/artemiszd/docs/ariadne\\_emanual\\_english](https://issuu.com/artemiszd/docs/ariadne_emanual_english)



odražava potrebe izbjeglica koje bježe iz ratnih zona i čiji je kulturni identitet narušen. U lipnju 2016. Komisija je s organizacijama koje djeluju na lokalnoj razini u području kulture održala strukturirani dijalog<sup>8</sup> o ulozi kulture u promicanju uključivanja izbjeglica i migranata. Izvješćem o rezultatima se ukazalo na hitnu potrebu za pronalaženjem strategija koje bi velikom broju izbjeglica koji bježe od sukoba i ratnih zona omogućile uključenost u europska društva uz očuvanje vlastitih kulturnih korijena i identiteta. U izvješću je u središte postavljena kultura kao čimbenik koji izbjeglicama pomaže da se oporave od traume, razviju svoje vještine i osjećaju se osnaženo te njezin doprinos rješavanju i prevenciji sukoba te međusobnom razumijevanju. Naglašava se da bi manji lokalni projekti kulturnog izražavanja mogli imati veći učinak i rezultirati većim brojem međuljudskih kontakata. Utjecaj djelovanja u kulturi je teško procijeniti, dok sam kreativni proces može donijeti promjenu kroz zajedničko stvaranje i proizvodnju. Proces je jednako važan kao i ishod i mogao bi poduprijeti razvoj politika integracije u drugim područjima (kao što su obrazovanje i stanovanje). U izvješću se preporučuje uspostavljanje novog programa financiranja EU-a, osobito za lokalne vlasti, uključujući i one u ruralnim i zabačenim područjima, za financiranje "prostora dobrodošlice" za izbjeglice. Potrebno je brzo oformiti takve prostore i u njih kulturno uključiti lokalne i izbjegličke zajednice, dopuštajući im da istražuju pitanja identiteta i promiču uključenost. Podržavajući umjetničke i kulturne projekte koji uključuju cijelu zajednicu, EU će pomoći u izgradnji mostova među ljudima i jačanju demokracije. Izvješćem se naglašava potreba za širom kulturnom strategijom za razvoj otvorenog i ravnopravnog dijaloga između novih sugrađana i kultura njihovih domaćina, tako da obje zajednice dijele zadatak integracije.

## 2. B- Financijska potpora kulturnoj integraciji i uključivanju izbjeglica i migranata

Trenutačno ne postoje alati za razumijevanje koliki se dio izdataka za mjere integracije za tražitelje azila, izbjeglice i migrante dodjeljuje poboljšanju njihova sudjelovanja u kulturnom životu i promicanju umjetničkih i kulturnih putova i projekata. Međutim, Europska unija osigurava sredstva za razvoj projekata integracije i inkluzije migranata, uključujući i one iz područja kulture.

---

<sup>8</sup> <https://voicesofculture.eu/>



Za početak, Uredbom (EU) br. 516/2014 uspostavljen je Fond za azil, migracije i integraciju koji pruža potporu djelovanju država članica: 385 milijuna eura njegovog proračuna od 3,1 milijarde eura je dodijeljeno financiranju bespovratnih sredstava i drugih izravnih aktivnosti u razdoblju od 2014 do 2021. Fondom je 2017. osigurano 9,5 milijuna eura za provedbu nacionalnih projekata za integraciju građana trećih zemalja, uključujući njihovo sudjelovanje u kulturnom životu.

Nadalje, programom Kreativna Europa se štiti i promiče europska kulturna i jezična raznolikost. Na taj način se europskim projektima suradnje može pokrenuti međukulturni dijalog i pomoći u zbližavanju zajednica. Nakon migracijske krize iz 2015. godine koja se pretvorila u međunarodnu političku krizu, program Kreativna Europa pokrenut 2016. godine je objavio poseban poziv za „Podršku integraciji izbjeglica” u okviru svog međusektorskog dijela. U pozivu se ističe da *“u vrijeme kada Europa prima izniman broj izbjeglica, međukulturni dijalog kroz kulturu i umjetnost igra važnu ulogu u integraciji izbjeglica”*. Glavna uprava za obrazovanje i kulturu Europske unije kulturni sektor smatra ključnim u rješavanju ovog globalnog izazova kroz podršku inicijativama koje koriste kulturu i kreativnost u integraciji izbjeglica. Stoga je dodijelila 2,5 milijuna eura za 12 projekata kulturne integracije izbjeglica počevši od rujna 2016. godine<sup>9</sup>. Ti projekti su uključivali aktivnosti u različitim područjima (kazališne, glazbene i pripovjedačke produkcije) omogućujući izbjeglicama da se izraze, kao i građanima EU-a i izbjeglicama da upoznaju svoje kulture i zajedno stvaraju.

### 3. Pregled nacionalnih politika za integraciju migranata s fokusom na umjetnost i kulturu u Francuskoj, Hrvatskoj, Sjevernoj Makedoniji i Italiji

Zemlje koje sudjeluju u projektu MigrArts su veoma različite u više aspekata. Politike za integraciju migranata su mnogo razvijenije u Italiji i Francuskoj iz povijesnih i društvenih razloga. Te su politike manje razvijene u Hrvatskoj i Makedoniji koje su suočene sa sve većim migracijama te istovremeno pokušavaju poboljšati uvjete prihvata i upravljanje uključivanjem. S druge strane, kulturne politike koje se odnose na izbjeglice i migrante i dalje su vrlo fragmentirane u svim zemljama. Uloga institucija još nije centralna, a zbog nedostatka

---

<sup>9</sup> [https://culture.ec.europa.eu/sites/default/files/2021-03/creative-europe-refugees-integration-projects-2017\\_en.pdf](https://culture.ec.europa.eu/sites/default/files/2021-03/creative-europe-refugees-integration-projects-2017_en.pdf)



specifičnih resursa i privremenosti djelovanja, istodobno ne postoji stvarna svijest o vrijednosti umjetničkih i kulturnih praksi u okviru politika i mjera za integraciju migranata.

U tom smislu, komparativna analiza različitih zemalja može pružiti zanimljiv pregled.

U Italiji i Francuskoj nedostaje osviještenost institucionalnih i društvenih dionika uključenih u prihvata i zaštitu migranata, a time i koordinacija među njima. Elementi povezani s uključivanjem i kulturom mogu se pronaći u planovima integracije obiju zemalja. Međutim, njihova se učinkovitost može dovesti u pitanje jer im nedostaju provedbene mjere i resursi. Brojne inicijative dolaze iz civilnog društva s financijskim sredstvima iz zaklada ili privremenih programa ministarstava.

U Makedoniji primjećujemo da institucije prepoznaju važnost razvoja lokalnih i nacionalnih kulturnih politika u pogledu integracije migranata, ali nemaju dobro strukturirane programe. Jedno od mogućih objašnjenja za to moglo bi biti da je broj izbjeglica i migranata u Makedoniji tijekom posljednjih nekoliko godina bio relativno nizak. Drugo objašnjenje bi moglo biti nedostatak motivacije i inicijativa za razvoj takvih programa. Kulturne prakse ograničene su na tranzitne centre.

Kulturne politike povezane s izbjeglicama i drugim migrantima u Hrvatskoj mogle bi se bolje definirati unutar postojećeg pravnog okvira koji se odnosi na integraciju. Međutim, postoji potreba za preduvjetom koji treba provesti u praksi, a to je pristup svim zakonom propisanim temeljnim pravima. Prava integracije osoba kojima je odobrena međunarodna i privremena zaštita uređena su Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti. Određena prava su dodatno regulirana zasebnim zakonodavstvom i propisima, ovisno o području nadležnosti. Postojeći primjeri su kratkoročni projekti organizirani u okviru civilnog društva. No, nakon provedbe projekata i trošenja financijskih sredstava, takve prakse prestaju. Hrvatska je, kao dio bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, bila dio Pokreta nesvrstanih u kojem su stvorene i neke prakse koje je država podržala. Međutim, njih se često zaboravlja i briše.

Projektom MigrArts se omogućuje dodatno istraživanje i stvaranje prijedloga za provedbu u politikama i praksama kojima bi se poboljšala primjena kulturnih politika u integraciji izbjeglica i migranata – učenje od drugih partnerskih zemalja, ali i iz prošlosti. Na europskoj razini, na sastanku Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove održanom u studenom 2004. naglašeno je da je uspješna integracija migranata u pojedinačnim državama članicama u zajedničkom interesu Europske unije. Navedene su i preporučene mjere u tom području, poput zajedničkih foruma, međukulturnog dijaloga i obrazovanja o imigrantskim kulturama, kojima se poboljšava interakcija između imigranata i građana država članica te promiče uzajamno razumijevanje.



Sljedeće godine, Europska komisija je usvojila „Zajednički program za integraciju – okvir za integraciju državljana trećih zemalja u Europsku uniju” kako bi olakšala provedbu osnovnih zajedničkih načela. U njemu su predložene mjere i pilot-projekti kojima se povećava sudjelovanje imigranata u kulturi te kontakti između migranata i društva domaćina putem kulturnih aktivnosti.

U prvom izdanju Komisijina Priručnika o integraciji za tvorce politika i stručnjake predloženo je uvođenje pokazatelja integracije u vidu socioekonomske, kulturne, civilne i političke dimenzije. U trećem izdanju je razvijena kulturna dimenzija. Istaknuta je uloga umjetnosti i kulture u davanju glasa migrantima i izbjeglicama, u raspravama o razlikama među stanovništvom ili kao prilika za rad. Budući da se mnogi migranti nastanjuju u urbanim područjima, u obnovljenom Europskom planu za integraciju iz 2011. naglašena je uloga lokalnih zajednica u poticanju sudjelovanja migranata u kulturnim aktivnostima, čime se doprinosi socijalnoj koheziji, posebno u zapostavljenim urbanim područjima.

U Komisijinom „Akcijском planu za integraciju državljana trećih zemalja” iz 2016. sudjelovanje u kulturnom životu istaknuto je kao važan čimbenik u stvaranju osjećaja pripadnosti društvu domaćinu, procesu neformalnog učenja i uzajamnom razumijevanju. Komisija je preporučila financijsku potporu EU-a projektima kulturne raznolikosti putem umjetnosti i kulture.

Teško je procijeniti učinak kulturnih aktivnosti, dok sam kreativni proces može dovesti do promjena kroz zajedničko stvaranje i proizvodnju. Taj je proces jednako važan kao i ishod te bi mogao poslužiti kao temelj za razvoj integracijske politike u drugim područjima (kao što su obrazovanje i stanovanje). Podupiranjem umjetničkih i kulturnih projekata koji uključuju cijelu zajednicu Europska unija će pomoći u izgradnji mostova među ljudima i jačanju demokracije.

Europskoj uniji je potrebna šira kulturna strategija za razvoj otvorenog i ravnopravnog dijaloga između novih sugrađana i kultura njihovih domaćina kako bi obje zajednice dijelile zadaću integracije. Početkom 2016., zbog političkog imperativa djelovanja u pogledu izbjegličke krize u Europi kao globalnog izazova nakon ljeta 2015., u okviru programa Kreativna Europa objavljen je poseban poziv za „Potporu integraciji izbjeglica” u okviru međusektorskog potprograma. U pozivu se navodi da „u vrijeme kada Europa prima izniman broj izbjeglica, međukulturni dijalog putem kulture i umjetnosti ima važnu ulogu u integraciji izbjeglica. Glavna uprava za obrazovanje i kulturu smatra da kulturni sektor ima ključnu ulogu u rješavanju tog globalnog izazova podupiranjem inicijativa koje koriste kulturu i kreativnost za integraciju izbjeglica.



Posljednjih godina države članice i lokalna tijela provode mjere financijske potpore.

Ne postoji stvarna predanost europskih institucija i trenutačno ne postoje alati za procjenu rashoda za integracijske mjere za tražitelje azila, izbjeglice i migrante koje se dodjeljuju za sudjelovanje u kulturnom životu te promicanje umjetničkih i kulturnih pristupa i projekata.

*MigrArts: uključivanje migranata kroz umjetnost i kulturu 2023.*

