

**Pregled
pravnog
i institucionalnog
okvira
za zaštitu
stranaca
u Hrvatskoj**

TEMAT :

DJECA

BEZ

PRATNJE

TE SLUČAJEVI

RASIZMA

I KSENOFOBIJE

U 2012.

Impressum :

Izdavač:	Centar za mirovne studije
Godina:	2013.
Urednice:	Emina Bužinkić Julija Kranjec
Autori/ce tekstova:	Emina Bužinkić, Snježana Gregurović, Julija Kranjec, Sara Lalić, Senada Šelo Šabić, Tea Vidović i Drago Župarić-Iljić
Oblikovanje:	Mladen Katanić (http://www.behance.net/mKatana)
Lektura i korektura:	Vanda Petanjek, Milana Romić i Mirela Travar

Zahvaljujemo volonterima i volonterkama na pomoći i podršci:

Ivan Bilić,
Maja Grbić,
Tina Kovačić,
Ivana Keser,
Monika Puljić,
Nataša Stepčić,
Daniel Šarić,
Davorka Turk,
Dina Vozab

Sadržaj :

4 ...	O CENTRU ZA MIROVNE STUDIJE
6 ...	UVOD
8 :	I Pravni i institucionalni okvir ostvarivanja prava stranaca u RH
9 ...	Međunarodni, europski i domaći institucionalni i pravni mehanizmi koji reguliraju položaj stranaca
10 ...	– Međunarodni pravni okvir
14 ...	– Pregled institucionalnog i pravnog okvira Europske unije
26 ...	– Pregled institucionalnog i pravnog okvira Republike Hrvatske
40 ...	Definiranje i pregled prava stranaca u Republici Hrvatskoj
50 ...	Definiranje indikatora integracije u Hrvatskoj
54 :	II Recentne statistike i studije slučaja
55 ...	Kontekstualizacija migracijskih trendova i statusnih pitanja položaja stranaca u RH
75 ...	STUDIJE SLUČAJA:
75 ...	Pojave rasizma u profesionalnom sportu: slučaj Henryja Bellea
80 ...	„Zakon i praksa se ne podudaraju”
82 ...	„Samo želim normalno živjeti i raditi ovdje“
87 ...	„Zakoni su mi onemogućili stalno radno mjesto“
90 ...	„Sustav je problem, a ne ljudi!“
94 :	III Djeca bez pratnje
95 ...	Osvrt na specifičnu društvenu skupinu: djeca bez pratnje
109 ...	Praksa Europskog suda za ljudska prava u slučajevima maloljetnika neregularnih migranata i tražitelja azila: kratki pregled

O CENTRU ZA MIROVNE STUDIJE :

Centar za mirovne studije /CMS/ je neprofitna udruga građana i građanki čija je misija promocija nenasilja, ljudskih prava i društvene promjene kroz kombinirane pristupe: istraživanja, obrazovanja, aktivizma i rada na javnim politikama.

CMS je izrastao iz različitih oblika izravne izgradnje mira u Zapadnoj Slavoniji (Volonterski projekt Pakrac, 1993. - 1997.), gdje se 1996. godine i začela ideja osnivanja CMS-a. Centar je formalno osnovan 1997. godine s namjerom promicanja vrijednosti nenasilja, društvene pravde, poštivanja ljudskih prava, tolerancije i prihvaćanja različitosti kroz participativne metode mirovnog obrazovanja, istraživanja i javnog zagovaranja izgradnje mira.

CMS djeluje kroz tri komplementarna programa: Program afirmacije nenasilja i transformacije sukoba, Program borbe protiv rasizma, ksenofobije i etničkog ekskluzivizma te Program društvene solidarnosti i ljudske sigurnosti s fokusom na ljudska i manjinska prava, ljudsku sigurnost, suzbijanje diskriminacije, pravo na azil, obrazovne politike, suočavanje s prošlošću.

CMS vjeruje da se gradeći mrežu obrazovanih građana koji imaju vještine i primjenjuju vrijednosti izgradnje mira doprinosi stvaranju aktivnog i utjecajnog civilnog društva. Osnažujući aktivne i/ili zainteresirane građane želimo biti pokretačka snaga u promicanju trajnog i pozitivnog mira. Naše iskustvo izgradnje mira želimo solidarno dijeliti sa svim zainteresiranim građanima na lokalnoj, regionalnoj i globalnoj razini.

Putem javnih događanja i akcija CMS želi utjecati na javnost, medije i državne strukture kako bi ih potakli da se uključe u paralelne procese suočavanja s prošlošću, artikuliranja politika izgradnje mira i provođenja programa izgradnje mira.

Afirmacija prava na azil

Afirmacija prava na azil jedna je od temeljnih tema u okviru Programa borbe protiv rasizma, ksenofobije i etničkog ekskluzivizma.

Od 2003. godine u našem radu važnom držimo temu ljudskih prava stranaca, osobito tražitelja azila i nezakonitih migranata. Ovom tematikom bavimo se kroz praćenje razvoja azilne politike i one prema nezakonitim migrantima, zagovaranjem integracijskih politika prema institucijama te direktnom pomoći i podrškom azilantima/icama u integraciji i tražiteljima/icama azila putem tečaja hrvatskoga jezika. 2004. godine inicirali smo akcijsko istraživanje 'Azil u Hrvatskoj' koje je ujedno bilo i prvo istraživanje o azilu u RH uopće. Rezultati istraživanja odveli su nas u višegodišnju kampanju 'Hrvatska - (k)raj na zemlji' koju provodimo još i danas. Iako se CMS primarno ne bavi socijalnom politikom i socijalnim uslugama, primjećujemo kako je socijalna uključenost tražitelja azila i azilanata slaba te od dodjele prvog azila u Hrvatskoj radimo na razvijanju integracijskih politika za azilante, osobe koje će svoj život provesti u Hrvatskoj i koje se suočavaju sa iznimno teškim životnim uvjetima vezano uz usvajanje hrvatskog jezika, prilika za zaposlenje, daljnjeg obrazovanja, smještaja te kvalitetne zdravstvene i socijalne skrbi.

UVOD :

Potaknuti brojnim iskustvima nepovoljnih životnih, radnih i drugih uvjeta u kojima žive stranci u Hrvatskoj kao i nizom napada i događanja s nepovoljnim ishodima za strance, početkom 2011. godine okupili smo grupu volontera i volonterki s ciljem unapređenja pravnog/statusnog i društvenog položaja stranaca u Hrvatskoj. Ovaj je Izvještaj iskaz solidarnosti, ali i glasna poruka da ne želimo mirno promatrati duboke podjele u hrvatskom društvu i neravnopravan tretman onih koji ne posjeduju 'hrvatske papire'.

Analizom zakonodavstva, institucionalnog okvira i institucionalne prakse, ali i društvenih praksi, željeli smo dobiti uvid u stvaran položaj stranaca danas u Hrvatskoj. Stranci, u kontekstu ovog izvještaja, su osobe koje nemaju državljanstvo zemlje u kojoj žive odnosno hrvatsko državljanstvo. U ovom prvom Izvještaju, koji će nam služiti kao polazište za planirane godišnje izvještaje, pokušali smo identificirati faktore koji utječu na stanje i svakodnevno (ne) ostvarivanje prava (ne)hrvatskih državljana 'stranoga porijekla'.

U tom smislu, pitanje prevalencije i oblika manifestiranog rasizma i ksenofobije pokazalo se iznimno važnim. Iako je, nažalost, bilo vrlo lako navesti i prepoznati brojne rasističke i ksenofobne izjave hrvatskih građana, medija, akademske zajednice i političara, ono što posebno zabrinjava jesu institucionalizirani oblici tih pojava. Ova pojava je zabrinjavajuća jer gotovo svi stranci, osim bogatih i moćnih, ovise o institucionalnoj podršci, koja u nekim situacijama itekako zakazuje ili uopće ne postoji. Kada govorimo o institucionaliziranom rasizmu, odnosno ksenofobiji mislimo na oblike rasizma koji su duboko ugrađeni u običaje i operativne postupke javnih institucija koje služe kao prepreka manjinama/strancima te koje negativno utječu na mogućnost promjene društvene i ekonomske marginaliziranosti.

Postupanje policije u slučajevima zločina iz mržnje koji se tretiraju kao obični prekršaji, zanemarivanje usvajanja i provedbe integracijskih politika na *policy* planu izvršne i zakonodavne vlasti, nejednak odnos prema osobama prilikom njihovog reguliranja privremenog ili stalnog boravka ili državljanstva, propuštanje bilježenja i sankcioniranja propagiranja fašističkog, nacističkog i ustaškog režima u javnosti, samo su neki od primjera institucionalnog rasizma. Ovime ne želimo umanjiti važnost drugih oblika ovih neželjenih pojava, već osuditi sve takve manifestacije i potaknuti čitatelje na kritičnost i akciju prema njihovom suzbijanju.

U medijima su stranci često opisivani terminima: 'afrikanci', ilegalci, pridošlice s pučine, neočekivane pridošlice, kandidati za nezakoniti prijelaz granica, a vrlo rijetko nailazimo na pozitivne i afirmativne priče o strancima i o bogatstvu različitosti u raznovrsnim identitetima i kulturama koje donose 'stranci' svojim dolaskom u Hrvatsku. Također, akademska zajednica gotovo je zanemarila ovo područje. Osim radova nekolicine autora i istraživača, nije moguće pronaći relevantne podatke, promišljanja i perspektive razvoja. U programima političkih stranaka ovog pitanja gotovo i nema, a i kada je prisutno, tada je isključivo u službi povećanja i doprinosa

hrvatskom gospodarskom rastu, a ne unapređenju položaja, prava i kvalitete života stranaca u Hrvatskoj. Scenografija koju redovito vidamo na nogometnim i drugim sportskim terenima, a koja je usmjerena protiv svega što nije hrvatsko ipak zahtijeva dublje i detaljnije analize i usmjereniji pregled. Zbog snažnog utjecaja koji ove i slične manifestacije rasizma i ksenofobije imaju na osjećaj sigurnosti, slobode i povjerenja, a time direktno i na položaj stranaca u našem društvu, odlučili smo se posvetiti analizi ovoga područja u narednim izvještajima.

Pregled pravnog i institucionalnog okvira za zaštitu stranaca u Hrvatskoj sažetak je opsežne analize koju su radili aktivisti/kinje, volonteri/ke, znanstvenici/ce raznovrsnih obrazovnih i profesionalnih usmjerenja. Ovaj je Izvještaj rezultat višegodišnje suradnje pojedinaca, ali i nekolicine organizacija: Instituta za razvoj i međunarodne odnose, Instituta za migracije i narodnosti te Centra za mirovne studije.

Izvještaj se sastoji od nekoliko tekstualnih pregleda relevantnih podataka i okvira koji nam služe za jednostavnije razumijevanje migracijskih tokova u svijetu, a koji danas utječu na Hrvatsku. Polazišna točka cijelog dokumenta jest upravo kontekstualizacija migracijskih trendova i statusnih pitanja položaja stranaca kao i definiranje 'kategorija' migranata i njihova položaja u Hrvatskoj. Izvještaj donosi pregled ključnih međunarodnih, europskih i domaćih institucionalno-pravnih mehanizama te prikaz nekoliko studija slučaja koje prikazuju iskustva stranaca u zadobivanju njihovih prava s obzirom na rad, studiranje, spajanje obitelji, statusna pitanja poput boravka i državljanstva te integraciju u društvo. Poseban tematski osvrt u ovome je Izvještaju posvećen položaju djece bez pratnje.

Konačno, željeli bismo živjeti u društvu u kojem ne postoji potreba za posebnim praćenjem i izvještavanjem o položaju stranaca, odnosno gdje razlike između državljana i stranaca ne utječu na njihov društveni položaj i marginaliziranost. Ipak, s obzirom na okolnosti, ozbiljno ćemo se posvetiti objavi godišnjih izvještaja o položaju stranaca kako bismo dokumentirali oblike kršenja ljudskih prava stranaca i poticali odgovoran odnos društva i institucija prema svim ljudskim bićima bez obzira na njihovu boju kože, jezik koji govore ili papire koji nose.

I
Pravni i
institucionalni okvir
ostvarivanja prava
stranaca
u RH

MEĐUNARODNI, EUROPSKI I DOMAĆI INSTITUCIONALNI I PRAVNI MEHANIZMI KOJI REGULIRAJU POLOŽAJ STRANACA

Jedan od ciljeva ovoga istraživanja i samoga Izvještaja vezan je uz identifikaciju ključnih propisa na međunarodnoj, europskoj i hrvatskoj razini koji se primjenjuju kroz odredbe i postupke institucija spram stranih državljana i njihova reguliranja statusa i drugih pripadajućih prava u Republici Hrvatskoj. U nastavku teksta, nalaze se ključni međunarodni i europski propisi (deklaracije, konvencije, rezolucije) kao i prikaz ustavnih i zakonodavnih odredbi relevantnih za položaj stranih državljana u Republici Hrvatskoj. U ovome dijelu Izvještaja nalazi se isključivo prikaz relevantnih dokumenata, dok je analiza primjene obrađena kroz druge dijelove izvještaja.

MEĐUNARODNI PRAVNI OKVIR

Temeljni dokument u međunarodnom pravnom sustavu zaštite ljudskih prava je **Opća deklaracija o ljudskim pravima** usvojena i proglašena na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda 10. prosinca 1948.

Članak 13. Deklaracije ističe da svatko ima pravo na slobodu kretanja i boravka u granicama bilo koje države te da svatko ima pravo napustiti svoju i bilo koju drugu zemlju i vratiti se u svoju zemlju. Članak 14. utvrđuje da svatko pred progonom ima pravo tražiti i dobiti utočište u drugoj zemlji te da se na to pravo ne može pozivati u slučaju progona za nepolitička kaznena djela ili za djela koja su suprotna ciljevima i načelima UN-a. Člankom 15. utvrđuje se i da svatko ima pravo na državljanstvo.

Deklaracija sa snagom preporuke, koja je postala dio ustavnog poretka velikog broja zemalja, utvrđuje načela kasnije integrirana u dvije konvencije o pravima čovjeka, Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima te Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima.

• ; **Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima**

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima usvojen je na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda u prosincu 1966. godine, a stupio je na snagu u ožujku 1976. Pakt polazi od ideje da se u skladu s Općom deklaracijom o ljudskim pravima, ideal slobodnih ljudskih bića, koja uživaju građansku i političku slobodu i koja su pošteđena straha i nestašice, može postići samo ako su stvoreni uvjeti u kojima svatko uživa svoja građanska i politička prava, kao i svoja gospodarska, socijalna i kulturna prava. Svaka država ugovornica obvezuje se da će poštivati i osigurati svim pojedincima na svojem području i podvrgnuti njezinoj sudbenosti prava priznata Paktom, bez obzira na razlike kao što su rasa, boja kože, spol, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, rod ili neka druga osnova. Od država članica traži se da zakonima i drugim mjerama poduzmu sve što je potrebno da se priznaju i ostvaruju ljudska prava, da se svakom čija su prava i slobode utvrđena ovim Paktom povrijeđena, osiguraju djelotvorna pravna sredstva, te sudski i drugi pravni postupak. Radi praćenja ostvarivanja obveza iz Pakta država članica, ustanovljen je Odbor za ljudska prava. Uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima usvojen je i Fakultativni protokol koji je stupio na snagu 23. ožujka 1976. i koji omogućava pojedincima podnošenje priopćenja ili tužbi Odboru za ljudska prava zbog povrede nekog od prava priznatih u Paktu. Drugi fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, kojemu je cilj ukidanje smrtne kazne, stupio je na snagu 11. srpnja 1991.

• ; **Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima**

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima usvojen je na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda u prosincu 1966. godine, a stupio je na snagu u siječnju 1976. godine. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima sadrži veći broj ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava (detaljno preciziranih) u odnosu na Opću deklaraciju.

Ratificiranjem Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima države preuzimaju obveze u zaštiti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava do najviše granice svojih raspoloživih sredstava jer je za njihovo ostvarenje potrebno osigurati važna financijska i tehnička sredstva. Države stranke jamče da prava koja su u njemu proglašena budu izvršavana bez diskriminacije bilo koje vrste, kao što su rasa, boja, spol, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno porijeklo, imovina, rod ili neki drugi status (neke druge okolnosti).

• **Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine**

Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine donesena je 28. srpnja 1951. u Ženevi te je stupila na snagu 21. travnja iste godine. Budući da su Ujedinjeni narodi u više navrata očitovali svoju zabrinutost za izbjeglice i pokušali utvrditi prethodne međunarodne ugovore o statusu izbjeglica, proširiti njihov opseg i zaštitu koju pružaju ti instrumenti, te da odobravanje azila može previše opteretiti određene zemlje, budući da se zadovoljavajuće rješenje ovog problema, kojem su Ujedinjeni narodi priznali međunarodno značenje i prirodu, ne može naći bez međunarodne suradnje, a i izražavajući želju da sve države, uviđajući socijalnu i humanitarnu prirodu problema izbjeglica, učine sve što mogu kako bi spriječile da ovaj problem postane uzrok napetosti između država, ova Konvencija sadrži definiciju izbjeglice i osnovna načela njihove zaštite. Konvencija jamči sigurnost, zapošljavanje, zaštitu imovine, socijalnu skrb, prijenos imovine. Osim toga Konvencija jamči da nijedna država ugovornica neće protjerati ili vratiti (*refouler*) izbjeglicu na granicu teritorija gdje bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog rasnih, vjerskih, nacionalnih razloga, kao i zbog pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkog mišljenja. Protokol o statusu izbjeglica iz 1967. (Newyorški protokol) integralno je povezan s Konvencijom iz 1951., proširio je njezin doseg, odnosno uklonio vremenska i zemljopisna ograničenja iz definicije pojma izbjeglice u Konvenciji.

• **Konvencija o sprečavanju mučenja i drugog okrutnog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja**

Konvencija o sprečavanju mučenja i drugog okrutnog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja usvojena je na Općoj skupštini 10. prosinca 1984. i stupila na snagu 26. lipnja 1987. Konvencija je usvojena s ciljem osiguranja što veće uspješnosti u borbi protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka u cijelom svijetu te sadrži odredbe koje preciziraju dužnosti svih država članica u pogledu poduzimanja zakonskih, administrativnih, sudskih ili drugih uspješnih mjera u svrhu sprečavanja izvršenja djela torture na njihovom teritoriju. Mučenje na koje se Konvencija odnosi je svako nanošenje teške fizičke ili duševne patnje koje počini službena osoba u izvršavanju svoje službene funkcije. Cilj takvog mučenja je dobivanje informacije ili priznanja, kažnjavanje, zastrašivanje, prinuda ili bilo koji oblik diskriminacije. Konvencija predviđa četiri oblika nadzora nad primjenom svojih odredaba, a za nadzor je osnovan Odbor protiv mučenja. Jedina mjera nadzora koja obvezuje sve države je podnošenje periodičkih izvještaja o izvršavanju Konvencije.

• ; **Konvencija o smanjenju broja osoba bez državljanstva**

Konvencija o smanjenju broja osoba bez državljanstva usvojena je u kolovozu 1961. i stupila na snagu u prosincu 1975. Uređuje odobravanje državljanstva osobama koje bi inače bile bez državljanstva, a koje su propisno vezane uz državu jer su rođene na njezinu teritoriju ili potječu od njezinih državljana. Konvencija također uređuje zadržavanje državljanstva osoba koje bi postale osobe bez državljanstva kad bi izgubile državljanstvo te države.

• ; **Konvencija o statusu osoba bez državljanstva**

Konvencija o statusu osoba bez državljanstva usvojena je 28. rujna 1954. i stupila na snagu u lipnju 1960., sadrži definiciju osobe bez državljanstva i daje okvir temeljem kojeg osoba bez državljanstva koja zakonito boravi u nekoj državi može dobiti pravni status.

• ; **Konvencija o pravima djeteta**

Konvencija o pravima djeteta usvojena je 20. studenog 1989. i stupila na snagu u rujnu 1990. Sadrži sveobuhvatne standarde za zaštitu prava djece i primjenjuje se na svu djecu bez diskriminacije, uključujući i djecu izbjeglice. Djetetom se smatra svaka ljudska osoba mlađa od 18. godina, osim ako se prema zakonu primjenjivom na dijete punoljetnost stječe ranije. Države članke će poštivati i osigurati svakom djetetu na području pod svojom jurisdikcijom prava utvrđena u ovoj Konvenciji bez ikakve diskriminacije prema djetetu, njegovim roditeljima ili zakonskim skrbnicima glede njihove rase, boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog, etničkog ili socijalnog podrijetla, imovine, teškoća u razvoju, obiteljskog podrijetla ili neke druge okolnosti. Države članke će poduzeti sve potrebne mjere kako bi osigurale zaštitu djeteta od svih oblika diskriminacije ili kažnjavanja. Uz zabranu diskriminacije i opće standarde za djecu u svim zemljama, prava djece se štite detaljnim pravilima u svim pitanjima vezanim za njihovu sigurnost, razvoj, zdravlje i odgoj. Osim za djecu izbjeglice posebna se pažnja zahtijeva za djecu smanjenih umnih ili tjelesnih sposobnosti te djecu koja pripadaju etničkim, vjerskim ili jezičnim manjinama ili domorodačkom stanovništvu. Radi nadzora nad izvršavanjem Konvencije osnovan je Odbor za prava djeteta. 2005. godine Ujedinjeni narodi usvojili su i **Opći komentar o tretmanu djece bez pratnje izvan država podrijetla**.

• ; **Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji**

Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji usvojena je na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda 18. prosinca 1990. Utvrđuje ljudska prava radnika migranata i njihovih obitelji te jednako tretiranje i jednake radne uvjete migranata i državljana. Konvencija se primjenjuje na cijelo vrijeme trajanja migracije radnika migranata i članova njihovih obitelji, što obuhvaća pripremu za migraciju, odlazak, tranzit i čitav period boravka i plaćenih aktivnosti u zemlji zaposlenja kao i povratak u državu porijekla ili državu nastanjenja. Ni jedan radnik migrant niti član njegove ili njene obitelji neće biti izložen torturi ili okrutnom, nehumanom ili ponižavajućem tretmanu ili kažnjavanju. Konvencija radnicima jamči i neka dodatna prava.

• ; **Deklaracija o ljudskim pravima pojedinaca koji nisu državljani države u kojoj žive**

Deklaracija o ljudskim pravima pojedinaca koji nisu državljani države u kojoj žive usvojena je 13. prosinca 1985. godine na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda. Prema Deklaraciji, svaka zemlja svoje zakonodavstvo koje regulira pitanja stranaca mora učiniti javnim i dostupnim. Deklaracija garantira pravo na život i osobnu sigurnost, zaštitu od proizvoljnog ili nezakonitog miješanja u privatni život, obitelj, dom ili prepisku, pravo da budu jednaki pred sudovima; pravo na izbor bračnog druga; pravo na slobodu misli, mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti; pravo zadržati vlastiti jezik, kulturu i tradiciju; pravo na prijenos u inozemstvo zarade, uštede ili druge osobne monetarne imovine, u skladu s propisima domaće valute.

• ; **Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije**

Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije usvojena je 1965., a stupila je na snagu 1969. Države članice osuđuju rasnu diskriminaciju i obavezuju se da svim odgovarajućim sredstvima i bez odgode provode politiku koja teži da ukine svaki oblik rasne diskriminacije i da potpomažu razumijevanje između svih rasa. Provedbu Konvencije prati i preporuke daje Odbor za ukidanje diskriminacije.

Na međunarodnom planu usvojeno je još niz specifičnih konvencija, rezolucija i *policy* dokumenata, poput **Zaštita izbjeglica i mješovite migracije: Akcijski plan u 10 koraka** iz 2011. koji se sastoji od praktičnih prijedloga koji bi državama trebali pomoći u razvijanju i provedbi strategija za zaštitu izbjeglica i ostalih migranata ili *policy* dokumenta **Zaštita izbjeglica i međunarodne migracije** iz 2007. koji definira potrebe za osiguravanjem praksi upravljanja migracijama, kontrolom granica radi diferencijacije onih kojima je potrebna zaštita i onih kojima nije te razlikovanja izbjeglica i drugih migranata. Spomenut ćemo i **Vodič kroz međunarodnu zaštitu br. 7. (Primjena članka 1A(2) Konvencije iz 1951. i Protokola iz 1967.) za izbjeglice žrtve trgovanja ljudima i osoba koje su pred rizikom trgovanja iz 2006. godine**, a koja donosi definicije trgovanja ljudima, uzroke i oblike trgovanja kao i odgovarajuće oblike zaštite žena i djece žrtava trgovanja ljudima.

PREGLED INSTITUCIONALNOG I PRAVNOG OKVIRA EUROPSKE UNIJE

Europska komisija

Imigracijska pravila koja vrijede za cijelu EU općenito se primjenjuju na 25 od 28 zemalja članica EU. Danska, Irska i Ujedinjeno Kraljevstvo pregovorima su isposlovale opciju *opt-outa* iz EU zakonodavstva u pitanjima migracija i azila. *Opt-out* predstavlja mogućnost nesudjelovanja u nekom od područja djelovanja Zajedničke politike u kojem sudjeluje većina država članica. Danski *opt-out* znači da ona u potpunosti ne sudjeluje u politici Pravosuđa i unutarnjih poslova (JHA), dok Ujedinjeno Kraljevstvo i Irska imaju opciju *opt-ina* u istom području, odnosno mogućnost unutar tri mjeseca od donošenja nove odredbe odlučiti žele li tu odredbu usvojiti i primijeniti. Također imaju opciju *opt-outa* iz Schengena, odnosno, i u ovom slučaju mogućnost odabira hoće li primijeniti dio ili cijeli schengenski *acquis*.

Postoje dvije vrste odredaba koje usvaja Europska komisija, a koja vrijede za cijelu EU:

(1) *Uredbe i odluke su akti EU koji su neposredno primjenjivi u svim zemljama EU i ne zahtijevaju promjene u nacionalnom zakonodavstvu.*

(2) *Direktive zahtijevaju da ih svaka članica inkorporira u nacionalno zakonodavstvo do određena roka, s tim da članice mogu izabrati način kako to učiniti.*

Većina imigracijskih pravila koja vrijede za cijelu EU proizlaze iz direktiva. U hrvatskom Zakonu o strancima, pod općim odredbama, stavak 4., navedene su direktive i drugi dokumenti s kojima je Zakon usklađen.¹

1 Uredba (EZ) br. 810/2009 Europskoga parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. kojom se uspostavlja Zakonik Zajednice o vizama (Zakonik o vizama); (SL L 243, 15. 9. 2009.)

- Uredba (EZ) br. 767/2008 Europskoga parlamenta i Vijeća od 9. srpnja 2008. o Viznom informacijskom sustavu (VIS) i razmjeni podataka između država članica o kratkotrajnim vizama (Uredba o VIS-u); (SL L 218, 13. 8. 2008.)
- Uredba (EZ) br. 562/2006 Europskoga parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. kojom se uspostavlja Zakonik Zajednice o pravilima za kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama); (SL L 105, 13. 4. 2006.)
- Direktiva 2008/115/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupanjima država članica u vezi s vraćanjem osoba trećih zemalja čiji je boravak nezakonit; (SL L 348, 24. 12. 2008.)
- Direktiva Vijeća 2001/51/EZ od 28. lipnja 2001. kojom se dopunjuju odredbe članka 26. Konvencije o primjeni Sporazuma iz Schengena od 14. lipnja 1985.; (SL L 187, 10. 7. 2001.)
- Direktiva Vijeća 2002/90/EZ od 28. studenoga 2002. kojom se definira pomaganje neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka; (SL L 328, 5. 12. 2002.)
- Direktiva Vijeća 2003/110/EZ od 25. studenoga 2003. o pomoći u slučajevima tranzita u svrhe udaljavanja zračnim putem; (SL L 321, 6. 12. 2003.)
- Direktiva Vijeća 2001/40/EZ od 28. svibnja 2001. o uzajamnom priznavanju odluka o protjerivanju državljana trećih država; (SL L 149, 2. 6. 2001.)
- Okvirna odluka Vijeća 2002/946/PUP od 28. studenoga 2002. o jačanju kaznenog okvira u cilju sprečavanja

Nacionalna imigracijska pravila dopuštaju svakoj zemlji EU da sama odlučuje o ukupnom broju imigranata u zemlji radi zaposlenja, zadržava pravo na konačnu odluku u zahtjevima imigranata za boravkom i radom, određuje pravila o izdavanju dugoročnih viza (duže od tri mjeseca) te odlučuje o uvjetima za izdavanje boravišnih i radnih dozvola u slučajevima gdje pravila EU ne postoje.

omogućivanja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka; (SL L 328, 5. 12. 2002.)

– Odluka Vijeća 2004/191/EZ od 23. veljače 2004. kojom se utvrđuju kriteriji i praktični dogovori za naknade zbog financijskih neravnoteža nastalih primjenom Direktive 2001/40/EZ o uzajamnemu priznavanju odluka o protjerivanju državljana trećih država; (SL L 60, 27. 2. 2004.)

– Odluka Vijeća 2004/573/EZ od 29. travnja 2004. o organizaciji zajedničkih letova za udaljavanje državljana trećih zemalja za koje postoji nalog o udaljenju, sa državnog područja dviju ili više država članica; (SL L 261, 6. 8. 2004.)

– Direktiva Vijeća 2004/38/EZ od 29. travnja 2004. o pravu državljana Unije i članova njihovih obitelji o slobodi kretanja i boravka na području države članice; (SL L 158, 30. 4. 2004.)

– Direktiva Vijeća 2009/50/EZ od 25. svibnja 2009. godine o uvjetima ulaska i boravka državljana trećih država u svrhu zapošljavanja visokokvalificirane radne snage; (SL L 155, 18. 6. 2009)

– Direktiva 2009/52/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2009. godine kojom se utvrđuju minimalni standardi za sankcije i mjere protiv poslodavaca koji zapošljavaju državljanke trećih država koji nezakonito borave; (SL L 168, 30. 6. 2009.)

– Direktiva 96/71/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o raspoređivanju radnika u okviru pružanja usluga; (SL L 18, 21. 1. 1997.)

– Direktiva Vijeća 2003/109/EZ od 25. prosinca 2003. godine o statusu državljana trećih država koji imaju stalni boravak; (SL L 16, 23. 1. 2004.)

– Direktiva Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji; (SL L 251, 3. 10. 2003),

– Direktiva Vijeća 2004/114/EZ od 13. prosinca 2004. o uvjetima prihvata državljana trećih država u svrhu studiranja, razmjene učenika, neplaćene izobrazbe ili dobrovoljnog rada; (SL L 375, 23. 12. 2004.)

– Direktiva Vijeća 2004/81/EZ od 29. travnja 2004. o odobrenju boravka državljanima trećih zemalja koji su žrtve trgovine ljudima ili im je pružena pomoć da ilegalno imigriraju, a surađuju s nadležnim tijelima; (SL L 261, 6. 8. 2004.)

– Direktiva Vijeća 2005/71/EZ od 12. listopada 2005. o posebnom postupku za ulazak državljana trećih zemalja u svrhu znanstvenoga istraživanja; (SL L 289, 3. 11. 2005.)

– Rezolucija Vijeća 97/C 382/01 od 4. prosinca 1997. o mjerama koje se trebaju prihvatiti kako bi se suzbili brakovi iz računa; (SL C 382, 16. 12. 1997.)

– Preporuka Vijeća od 27. rujna 1996. glede borbe protiv ilegalnog zapošljavanja državljana trećih zemalja; (SL C 304, 14. 10. 1996.).

Dakle, imigracijska pravila nisu ista u svim zemljama EU jer većina zemalja EU provodi i pravila EU i vlastite nacionalne propise. Od 1999, zajednička imigracijska politika je u procesu nastajanja, a teži osigurati fleksibilan okvir koji uzima u obzir specifičnosti pojedinih članica dok istovremeno promiče zajednička pravila i vrijednosti.

Zajednička imigracijska i vizna pravila koja vrijede u 28 zemalja Europske unije navedena su u **Ugovoru o funkcioniranju Europske unije**² (2009.) a uključuju zajednička pravila o uvjetima ulaska i boravka za migrante, postupcima za izdavanje dugoročne vize i boravišnih dozvola, pravima imigranata koji žive legalno u zemlji EU, rješavanje neregularnih imigracija i neovlaštenih boravaka, borbi protiv trgovine ljudima, sporazumima o readmisiji, poticajima i potporama za zemlje EU za promicanje integracije imigranata.

Zajedničke mjere uključuju:

- pravila koja vrijede u cijeloj EU, a koja omogućuju građanima zemalja izvan EU da rade ili studiraju u nekoj od EU zemalja,
- pravila koja vrijede u cijeloj EU, a koja omogućuju građanima zemalja izvan EU, koji legalno borave u zemlji EU da dovedu svoje obitelji da žive s njima i/ili postanu trajni stanovnici, te
- zajedničke vizne politike koje omogućuju ne-EU građanima tj. „državljanima trećih zemalja“ da slobodno putuju do 3 mjeseca unutar Schengenskog prostora.

Slobodno kretanje europskih građana unutar Unije osigurano je pravom građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodu kretanja i boravka na području država članica. Direktiva o pravu građana Unije na slobodu kretanja i boravka unutar članica povezuje mjere koje se nalaze u složenom tijelu zakonodavstva, a kojima je do danas regulirano ovo pitanje. Nove mjere su napravljene, među ostalim, s ciljem poticanja građana na ostvarenje prava na slobodu kretanja i boravak unutar članica, smanjenja administrativnih zapreka, omogućavanje bolje definicija statusa članova obitelji kako bi se ograničio opseg pravila za odbijanje ulaska ili ukidanje prava boravka, a kako bi se uvelo novo pravilo omogućavanja stalnog boravka.

Schengenski prostor i suradnja utemeljeni su na **Schengenskom sporazumu** iz 1985. godine. Schengenski prostor predstavlja područje koje osigurava slobodno kretanje građana država potpisnica Sporazuma koje ukidaju svoje dotadašnje vanjske granice prema susjednim zemljama, također potpisnicama Sporazuma, u zamjenu za jedinstvenu vanjsku granicu. Ovdje se zajednička pravila i procedure primjenjuju na izdavanje viza za kratke boravke, zahtjevima za azil i granične kontrole. Istovremeno, kako bi se jamčila sigurnost unutar Schengenskog prostora, suradnja i koordinacija između policijskih službi i pravosudnih tijela je pojačana. Schengenska suradnja je ugrađena u pravni okvir EU Ugovorom iz Amsterdama 1997. Međutim, nisu sve zemlje koje surađuju u Schengenu dio Schengenskog prostora zato što ili ne žele eliminirati

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:EN:PDF>

granične kontrole ili zato što još uvijek ne ispunjavaju tražene uvjete za primjenu Schengenske pravne stečevine. Također, u Schengenu surađuju i zemlje nečlanice EU.³

Europska Komisija predlaže mjere za osiguravanje dosljedne primjene pravila od strane država članica Schengenskog sporazuma. Mjere su također osmišljene s ciljem podizanja razine sigurnosti unutar prostora slobode kretanja, jačanja mehanizama kontrole na izazove u iznimnim situacijama koji između ostalog omogućuje privremeno ponovno uvođenje interne kontrole granica u Europskoj uniji.

Europski pakt o imigraciji i azilu iz 2008. godine čini osnovu za zajedničke politike imigracije i azila zemalja članica Europske unije. U duhu uzajamne odgovornosti i solidarnosti među članicama te u duhu partnerstva s drugim zemljama svijeta, Pakt daje poticaj za daljnji razvoj politike zajedničkog useljavanja i politike azila koja uzima u obzir i kolektivni interes EU-a i specifične potrebe zemalja članica.

Europska Komisija nadograđuje skup mjera usmjerenih na uspostavu sveobuhvatne europske migracijske politike, utemeljene na većoj solidarnosti među članicama, a istovremeno omogućuje Europskoj uniji razvijanje mehanizama u odgovoru na izazove koje donose različiti vidovi migracija.

Zajednička imigracijska politika za Europu: principi, djelovanja i alati (2008.)⁴ ističe 10 načela na osnovu kojih se zajednička politika formulira i provodi: (1) jasna pravila, (2) usklađivanje vještina i potreba, (3) integracija kao ključ uspješne imigracije, (4) transparentnost, povjerenje i suradnja, (5) djelotvorno i usklađeno korištenje dostupnih sredstava, (6) suradnja s trećim zemljama, (7) vizna politika koja odgovara europskim interesima, (8) integrirano upravljanje granicom, (9) jačanje borbe protiv ilegalne imigracije i nulta tolerancija za trgovinu ljudima i (10) održiva i djelotvorna politika vraćanja imigranata. Kako bi politika imigracije postigla što višu razinu koordinacije i integracije, 10 načela je raspoređeno unutar tri okvira: *prosperitet, solidarnost i sigurnost*.

Cilj zajedničke europske imigracijske politike jeste osigurati fleksibilan okvir koji uzima u obzir specifičnosti pojedinih zemalja članica EU, koji se provodi u partnerstvu između nacionalnih i europskih institucija, a s namjerom da legalno useljavanje stranaca pridonosi društveno-ekonomskom razvoju Europske unije.

Europska komisija predlaže niz zakonskih i operativnih inicijativa za reguliranje legalnih imigracija. Predlaže se izrada okvirne direktive za zaštitu prava svih državljana trećih zemalja u zakonitom zapošljavanju, kao i četiri komplementarne smjernice koje reguliraju ulazak i boravak određenih kategorija državljana trećih zemalja, odnosno, visoko kvalificiranih radnika, sezonskih radnika, unutar-korporativnih transfera i plaćenih pripravnika.

³ Zemlje potpisnice Schengenskog sporazuma su: Austrija, Belgija, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Mađarska, Island, Italija, Latvija, Lihtenštajn, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Norveška, Poljska, Portugal, Slovenija, Slovačka, Španjolska, Švedska i Švicarska.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0359:EN:NOT>

Akcije i alati za rješavanje izazova integracije radni je dokument Europske komisije iz 2008. koje analizira poduzete mjere i one koje je još potrebne poduzeti kako bi se unaprijedila politika integracije na europskoj i nacionalnim razinama. Ovaj radni dokument se posebno osvrće na pitanja participacije, upravljanja raznolikošću i zajedničkim pokazateljima uspješnih (i neuspješnih) politika integracije. Ona također pruža strategije za budući rad, s posebnim osvrtom na uloge poticaje zapošljavanja, socijalne uključenosti i obrazovanja imigranata i time njihovoj integraciji u zemlji domaćina.

Okvir za integraciju državljana trećih zemalja u EU iz 2005. godine predstavlja prvi korak u stvaranju cjelovitog europskog okvira za integraciju državljana zemalja tzv. trećeg svijeta. Okvir predlaže konkretne mjere, uz mehanizme podrške, na nacionalnoj i EU razini za primjenu zajedničkih temeljnih načela integracije ovih imigranata u praksu.

Europski sustav azila proistječe iz Ženevske konvencije o zaštiti izbjeglica iz 1951., a predmetom je stalne pravne i institucionalne nadogradnje u Europskoj uniji. S ciljem uspostavljanja **Zajedničkog europskog sustava azila (CEAS)** u periodu od 1999. do 2005. uvedeno je više zakonskih mjera usmjerenih ka harmonizaciji minimalnih standarda za azil, od kojih su najvažnije:

Direktiva o uvjetima prijema tražitelja azila iz 2003. kojom se osiguravaju odgovarajući i približno ujednačeni uvjeti prijema u EU, a kako bi se osiguralo odgovarajući životni uvjeti tražiteljima azila, ali i obeshrabilo traženje darežljivijih uvjeta prijema u različitim zemljama članicama.

Direktiva o kvalifikacijama za stjecanje statusa izbjeglice ili statusa osobe pod subsidijarnom zaštitom iz 2004. kojima zemlje članice EU garantiraju niz prava osobama koje se kvalificiraju za status izbjeglice ili osobe pod zaštitom.

Direktiva o proceduri iz 2005. koja osigurava proceduralne garancije, minimalne uvjete za donošenje odluke, pravo na prigovor te uspostavljanje zajedničkih standarda za primjenu određenih koncepata i praksi.

Dublinska uredba iz 2005. kojom se utvrđuje koja zemlja je odgovorna za obradu zahtjeva za azil.

Europski ured za podršku za azil doprinosi stvaranju Zajedničkog europskog sustava azila (CEAS) kroz jačanje praktične suradnje u pitanjima azila, olakšavanjem razmjene informacija i iskustava između zemalja Europske unije. **Plan politike za azil** pruža smjernice za dovršetak druge faze Zajedničkog europskog sustava azila (CEAS). To se temelji na trosmjernoj strategiji koja se fokusira na usklađivanje standarda zaštite, praktične suradnje i solidarnosti.

Zajednički EU program preseljenja predlaže zajednički EU program preseljenja sa svrhom poboljšanja europskih aktivnosti u međunarodnoj zaštiti izbjeglica i izgradnjom solidarnosti s trećim zemljama. Svrha je osmisliti strateški pristup preseljenju kako bi ga se učinilo isplativijim kao i integrirati ga u vanjskopolitičko djelovanje EU.

Ulazak izbjeglica u EU i poboljšanje njihove zaštite u zemljama prvog azila jest postupak kojim države članice već neko vrijeme imaju u planu obradu zahtjeva za azil i izvan Europske unije, kako bi se regulirao protok izbjeglica u Europu i ubrzao proces odobravanja međunarodne zaštite onima kojima je to potrebno. Komisija predlaže uvođenje programa za ponovne tražitelje azila u EU dok, u isto vrijeme, jača sposobnosti prihvata zemalja prvog azila, koje se nalazi u regijama podrijetla tražitelja azila.

Suradnja i koordinacija sustava azila odvija se putem Dublinske uredbe, **Eurodac sustava** (sustav za uspoređivanje otisaka prstiju tražitelja azila i nekih kategorija neregularnih imigranata), kao i **jačom praktičnom suradnjom**. Uspostavljanjem suradnje među zemljama članicama, koja je dio druge faze zajedničkog europskog sustava azila, omogućit će nacionalnim vladama da se upoznaju s praksom drugih zemalja i razviju bliskije radne odnose.

Agencija **Frontex** pak koordinira operativnu suradnju članica u upravljanju vanjskim granicama te pomaže u obuci nacionalnih graničnih službenika. Također, Frontex državama članicama pruža tehničku i operativnu pomoć na vanjskim granicama ako je takva pomoć potrebna. Glavni cilj djelovanja Frontex-a jeste jačanje sigurnosti vanjskih granica Europske unije.

Odnosi sa zemljama izvan Europske unije

Jačanje globalnog pristupa migracijama proizlazi iz Priopćenja o Zajedničkoj europskoj imigracijskoj politici koji je predstavila Komisija 2008. godine te predstavlja jedan od prvih temelja Europskog pakta o imigraciji i azilu, usvojenog u listopadu 2008. Ono poziva na veću koordinaciju i sinergiju između Europske unije i trećih zemalja kako bi se postigla veća učinkovitost i koherentnost u praktičnoj primjeni globalnog pristupa migracijama.

Globalni pristup istočnoj i jugoistočnoj regiji EU⁵ iz 2005., na snazi od 2007., navodi cijeli popis prijedloga provedbe globalnog pristupa migracijama u različitim regijama. Predložene mjere ovise o tome na koje su geografsko područje usmjerene: Turska i zapadni Balkan, Središnja Azija, Sirija, Libanon, Jordan, Iran, Irak, Rusija, partnerske zemlje istočne Europe te južni Kavkaz.

Globalni pristup migracijama prema Turskoj i zapadnom Balkanu, koji obuhvaća i Hrvatsku, usmjeren je na nekoliko ključnih točaka:

- Dopuniti dijaloge o migracijama koji se odvijaju na bilateralnoj, regionalnoj i multilateralnoj razini;
- Naglasiti pozitivan učinak migracija na razvoj;
- Spriječiti *brain-drain*, kao i olakšati radnim migrantima slanje novca te unaprijediti kružnu migraciju;

⁵ Migration: Global Approach to the Eastern and South-Eastern Regions of the EU, http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14565_en.htm

- Nadzirati provedbu politika azila;
- Ojačati zakonodavni i administrativni okvir s ciljem bolje zaštite ljudi;
- Nastaviti razvijati ulogu koju Frontex ima u ovim zemljama;
- Poticati međusobnu razmjenu pomoći između državnih službi ovih zemalja zaduženih za borbu protiv organiziranog kriminala.

Kružna migracija i partnerstva mobilnosti prijedlog je uspostave partnerstva mobilnosti i organiziranja kružne migracije kako bi se olakšalo kretanje državljana trećih zemalja između njihovih zemalja i Europske unije. Mehanizmi bi ublažili neregularnu imigraciju te nedostatak radne snage u EU.

Prema sveobuhvatnoj europskoj migracijskoj politici dokument je koji donosi izvještaj o napretku postignutom u provedbi prve faze globalnog pristupa i prioritarnih akcija usmjerenih na Afriku i Mediteran do kraja 2006. te predlaže načine kako da pristup Europske Unije postane doista sveobuhvatan.

Suradnja s nečlanicama Europske unije u području migracija i azila program je čija je svrha podržati projekte u zemljama nečlanicama koji imaju za cilj poboljšati upravljanje migracijskim tokovima. Komisija je iznijela neke nove inicijative za poboljšanje utjecaja migracija na razvoj. Razvila je paket praktičnih mjera kako bi osnažila ulogu dijaspora u državama članicama kao aktera domovinskog razvoja, potaknula kružnu migraciju i povratak u zemlju podrijetla i, na kraju, ublažila negativne učinke odljeva mozgova.

Integracija građana trećih zemalja visoko je na političkoj agendi država članica, a tijekom posljednjeg desetljeća EU je znatno povećala svoje aktivnosti u tom području. Iako ne postoji službena definicija integracije u EU, **Zajednički osnovni principi za politike integracije imigranata** tumače integraciju kao dinamičan, dvosmjernan proces međusobna dogovora od strane svih imigranata i stanovnika zemalja članica u pogledu temeljnih vrijednosti Europske Unije.⁶ Zajednička temeljna načela identificiraju neke od ključnih elemenata uspješne integracije: zapošljavanje, znanje jezika i kulture domaćina, obrazovanje, jednak pristup robama i uslugama, te politička participacija.

Politika integracije evoluirala je kao dio imigracijske politike koja se nalazi u samom srcu državnog suvereniteta, a dugo vremena držana u nacionalnoj nadležnosti. Stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama u 1999., Europska unija stekla je nadležnost po pitanjima imigracije i obvezala se razvijati područje „slobode, sigurnosti i pravde“. Europsko vijeće je u Tampereu 1999. zaključilo kako je zadatak EU osigurati pravedan tretman državljanima trećih zemalja koji borave legalno na teritoriju njenih članica.

⁶ Council of the European Union, 2618th Council Meeting, Justice and Home Affairs, Press Release 19 Nov 2004, p. 17, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf

Suradnja s trećim zemljama i element vanjske dimenzije EU migracijske politike područje je koje se najviše razvilo u posljednjem desetljeću. Temelji se na ideji da su granične mjere kontrole nedovoljan odgovor na sve veći migracijski pritisak izvan Europe. Tampere program naglašava kako EU mora razviti sveobuhvatan pristup izazovu migracija koji zahtijeva borbu protiv siromaštva, poboljšanje životnih uvjeta i mogućnosti zapošljavanja, sprječavanje sukoba, konsolidiranje demokratske države i poštivanje ljudskih prava u regijama i zemljama podrijetla i tranzita. Globalni pristup migracijama iz 2005. naglašava formuliranje sveobuhvatne politike oko širokog spektra migracijskih pitanja te okupljanje različitih područja politike, kao što su pravosuđe, unutarnja pitanja, razvoj, socijalna pitanja, trgovina i dr. za rješavanje korijena migracija.

Dok integracijske politike ostaju u nacionalnoj nadležnosti, države članice priznaju kako neuspjeh jedne članice u razvijanju i provedbi uspješne politike integracije može imati različite štetne posljedice za druge države članice i Europsku uniju. Osim toga, uspješna integracija se doživljava kao presudan faktor za gospodarsku i socijalnu koheziju u EU. Doprinos EU uspostavljanju koherentnog europskog okvira integracije državljana trećih zemalja poprima tri oblika. Prvo, EU razvija zakonodavni okvir donošenjem pravno obvezujućih i neobvezujućih instrumenata. Drugo, olakšava razmjenu dobre prakse između država članica putem mreža i priručnika. Treće, EU podržava integraciju kroz financijske instrumente, konkretno, „Opći program za solidarnost i upravljanje migracijskim tokovima za razdoblje 2007-2013“ - SOLID program. SOLID program ima za cilj poboljšati upravljanje migracijskim tokovima na razini Europske unije i jačanje solidarnosti između država članica. Ona dijeli financijski teret koji proizlazi iz integriranog upravljanja zajedničkim vanjskim granicama i provedbu zajedničkih politika azila i imigracije. Program se sastoji od četiri fonda: Fonda vanjskih granica, Europski fond za povratak, Europski fond za izbjeglice i Europski fond za integraciju državljana trećih zemalja. Primjerice, pilot-projekt o maloljetnicima bez pratnje (*Pilot Project on Unaccompanied Minors*) ima za cilj identificirati primjere dobre prakse prijema, zaštite i integracijske politike za maloljetnike bez pratnje. Projekte odobrava i njihovu provedbu nadzire Europska komisija, a podnositelji projektnih prijedloga mogu biti registrirani u bilo kojoj članici EU osim u Danskoj.

Dokumenti Vijeća Europe

Europski sporazum o propisima koji uređuju kretanje osoba između država članica Vijeća Europe iz 1957. ima za cilj olakšati osobna putovanja državljana koji mogu ući ili napustiti teritorij druge države koristeći neke od prihvaćenih putnih isprava, a odobrava se za putovanja ne dulja od tri mjeseca.

Europski sporazum o ukidanju viza za izbjeglice iz 1959. ima za cilj olakšati putovanja i za izbjeglice koje borave na teritoriju država potpisnica Sporazuma. U tu svrhu, Sporazum predviđa slobodan ulazak i boravak do najdulje 3 mjeseca u zemlje potpisnice Sporazuma pod uvjetom da posjeduju putni dokument u skladu sa Ženevskom konvencijom iz 1951.

Okvir za rad Vijeća Europe na poslovima migracija 2011.-2013. formulira prijedloge o tome kako migracijske aktivnosti Vijeća Europe mogu biti reorganizirane s ciljem poboljšanja

učinkovitosti i postizanja višeg stupnja koherentnosti, odnosno prebaciti fokus s razvoja novih standarda na učinkovitiju provedbu već bogatog tijela standarda i instrumenata (konvencija, preporuka, smjernica i sl.), kao i osigurati odgovarajuće praćenje rezultata.

Rad Vijeća Europe trebao bi se usredotočiti na područja u kojima može ponuditi jedinstven i koristan doprinos na temelju njegovanih vrijednosti, postojećih standarda i priznate stručnosti. Ta područja su integracija imigranata (uključujući i borbu protiv ksenofobije, netolerancije i diskriminacije, kao i poticanje sudjelovanja imigranata u javnom životu zemalja primateljica), dimenzija ljudskih prava azila te integracija prognanika.

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda izmijenjena Protokolima br. 11 i br. 14, Rim, 4.XI.1950.

Europska konvencija o ljudskim pravima međunarodni je ugovor za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u Europi. Nacrt je izrađen 1950. od strane tada novoosnovanog Vijeća Europe, a stupila je na snagu 3. rujna 1953. Sve države članice Vijeća Europe stranke su Konvencije, a usvajanje Konvencije je preduvjet primanja u članstvo Vijeća Europe.

Konvencija je bila osnova za osnivanje Europskog suda za ljudska prava (ESLJP). Svaka osoba koja misli da su mu prava povrijeđena na temelju Konvencije od strane države može podnijeti tužbu protiv države Europskom sudu za ljudska prava. Presude su obvezujuće, a Odbor ministara Vijeća Europe nadzire izvršenje presude, posebno kako bi se osigurala isplata iznosa koje dosuđuje Sud podnositeljima zahtjeva u naknadu za štetu koju su pretrpjeli. Osnivanje suda za zaštitu ljudskih prava osoba inovativna je značajka za međunarodne konvencije o ljudskim pravima jer daje pojedincu aktivnu ulogu na međunarodnoj sceni (tradicionalno gledajući, samo se države smatraju akterima međunarodnog prava). Europska je konvencija još uvijek jedini međunarodni sporazum o ljudskim pravima koji pruža tako visok stupanj individualne zaštite, a njena posebnost je i da se smatra „živućim instrumentom“ zaštite ljudskih prava jer upravo Sud kroz svoju praksu kontinuirano razvija nove standarde zaštite i primjenjuje ih na nove društvene fenomene koji nisu postojali, odnosno koji nisu bili prepoznati u vrijeme nastanka Konvencije. Države također mogu biti stranke Suda te mogu podnijeti tužbe protiv drugih država iako se ta mogućnost rijetko koristi.

Konvencija ima nekoliko protokola koji je dopunjavaju. Konvencija štiti pravo na život, slobodu i sigurnost, pravo na privatni i obiteljski život, pravo na slobodu govora, mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti, pravo na pošteno suđenje, biračko i vlasničko pravo, a zabranjuje smrtnu kaznu, mučenje ili druge oblike nehumanog ili ponižavajućeg kažnjavanja, zabranjuje ropstvo i prisilan rad, proizvoljno i nezakonito lišavanje slobode, zabranjuje državama deportaciju vlastitih građana te bilo koji drugi oblik diskriminacije po pravima koje osigurava Konvencija.

• **Europska konvencija o naseljavanju**

Pariz, 13.XII.1955.

Potpisnice Konvencije su sve zemlje članice Vijeća Europe. Ovom Konvencijom države jamče državljanima drugih država sljedeća prava i pogodnosti: omogućavanje duljeg ili trajnog prebivališta na njenom teritoriju, jamstva protiv mogućeg protjerivanja, jednak tretman kao i vlastiti državljani u pogledu posjedovanja i ostvarivanja privatnih prava, pravna i sudska zaštita, pravo sudjelovanja u komercijalnim djelatnostima (industrija, trgovina, financije i poljoprivredna zanimanja, zanatstvo i samostalno poduzetništvo), izbjegavanje dvostrukog oporezivanja, i druge recipročne pogodnosti utvrđenim u Konvenciji.

• **Europska konvencija o pravnom statusu radnika migranata**

Strasbourg, 24.XI.1977.

Konvencija je usvojena naglašavajući duh Vijeća Europe kojem je cilj postići veće jedinstvo među članicama, a s ciljem osiguranja i ostvarenja ideala i principa koji su njihovo zajedničko nasljeđe te podrške ekonomskom i društvenom napretku država poštujući načela ljudskih prava i temeljnih sloboda. Konvencija se bavi ključnim aspektima pravnog položaja radnika migranata, posebice zapošljavanjem, zdravstvenom skrbi, profesionalnim testovima, putovanjima, dozvolama boravka, radnim dozvolama, ponovnim ujedinjenjem obitelji, radnim uvjetima, školovanjem, jezičnim usavršavanjem, stručnim osposobljavanjem i prekvalifikacijama, pravom na pristup sudovima i upravnim tijelima u državi primateljici, prijenosom štednje i mirovinskih prava, socijalnom i medicinskom pomoći nakon isteka ugovora o radu, otpuštanjem i ponovnim zapošljavanjem, te očuvanjem stečenih prava.

Savjetodavni odbor je uspostavljen da ispita izvještaje stranaka o primjeni Konvencije. Na temelju tih dokumenata, savjetodavni odbor sastavlja izvještaje za Odbor ministara.

• **Konvencija o sudjelovanju stranaca u javnom životu na lokalnoj razini**

Strasbourg, 5.II.1992.

Konvencija definira položaj i prava stranaca s dozvolom boravka u zemlji primateljici s ciljem poboljšana integracije stranih državljana u život zajednice. To se odnosi na sve osobe koje nisu državljani zemlje potpisnice, a koji zakonito borave na njenu teritoriju.

Konvencija predviđa da se stranke obvezuju jamčiti prava stranim državljanima pod istim uvjetima kao i svojim državljanima, „klasična“ prava na slobodu izražavanja, okupljanja i udruživanja, uključujući pravo na formiranje i pristupanje sindikatima. Štoviše, potpisnice Konvencije će nastojati uključiti strance s dozvolom boravka u javne rasprave, procese planiranja te druge oblike konzultacija o lokalnim pitanjima. Obvezuju se osigurati uklanjanje zakonskih i drugih prepreka koje bi spriječile lokalne vlasti na čijem području boravi veći broj stranaca s dozvolom boravka, u osnivanju savjetodavnih tijela koja rade na uspostavljanju veza između zajednice i stranaca, predstavljaju forum za dijalog i raspravu o pitanjima javnog života u zajednici te općenito jačaju integraciju stranca u život zajednice. Predstavnike u savjetodavne odbore biraju stranci ili su imenovani od strane udruga stranih državljana. Konvencija također

predviđa da stranci stječu pravo glasanja na lokalnim izborima nakon pet godina zakonitog boravka u zemlji.

Stranke su dužne obavijestiti strane stanovnike o njihovim pravima i obvezama prema lokalnom javnom životu. U slučaju rata, kriznih stanja i situacija ugroze nacionalne sigurnosti, prava na slobodu izražavanja i okupljanja mogu biti ograničena. U tom slučaju, tajnik Vijeća Europe mora biti informiran o tim odlukama, a on obavještava ostale potpisnice Konvencije.

• **Europska socijalna povelja (Revidirana)**

Strasbourg, 3.V.1996.

Europska socijalna povelja (revidirana)⁷ jamči temeljna socijalna i ekonomska prava svim osobama u njihovom svakodnevnom životu, a neka od osnovnih su: pravo na rad i odgovarajuće radne uvjete, pravo na pravednu naknadu, pravo na radničko udruživanje i kolektivno pregovaranje, prava djece i mladih na zaštitu, pravo zaposlenih žena na porodiljski dopust, pravo na radno usmjerenje i obuku, pravo na zdravstvenu zaštitu i mirovinsko osiguranje, pravo na socijalnu i medicinsku pomoć itd. Uzimajući u obzir evoluciju prava u Europi otkada je Povelja usvojena 1961. godine, nova prava uključuju sljedeće: pravo na zaštitu od siromaštva i socijalne isključenosti, pravo na stambeno zbrinjavanje, pravo na zaštitu u slučaju prestanka radnog odnosa, pravo na zaštitu od seksualnog uznemiravanja na radnom mjestu i drugim oblicima uznemiravanja, prava radnika s obiteljskim obvezama na jednake mogućnosti i jednak tretman, prava radničkih predstavnika u poduzećima itd.

Izmjene i dopune unesene su s ciljem jačanja načela nediskriminacije, poboljšanja ravnopravnosti spolova u svim područjima obuhvaćenim Poveljom, bolje zaštite majčinstva i socijalne zaštite majki, bolje socijalne, pravne i ekonomske zaštite zaposlene djece, bolje zaštite osoba s invaliditetom itd.

• **Konvencija o priznavanju kvalifikacija u visokom obrazovanju u Europskoj regiji**

Lisabon, 11.IV.1997.

Ova je Konvencija zajednički izrađena od strane Vijeća Europe i UNESCO-a s ciljem pojednostavljenja pravnog okvira o međusobnom priznanju akademskih i stručnih kvalifikacija na europskoj razini, a kako bi dugoročno zamijenila postojećih šest konvencija koje reguliraju ovaj predmet.

Konvencija ima za cilj olakšati priznavanje akademskih i stručnih kvalifikacija izdanih u jednoj državi u drugoj državi na pošten način i u razumnom roku, ne diskriminirajući ni po jednoj osnovi. Priznavanje se može odbiti ako se kvalifikacija znatno razlikuje od kvalifikacija poznatih u zemlji domaćinu. Teret dokazivanja istovrsnosti kvalifikacije leži na obrazovnoj ustanovi

⁷ Europska socijalna povelja (revidirana) iz 1996. (ETS broj 163.) utjelovljuje u jednom instrumentu sva prava zajamčena Poveljom iz 1961. (ETS br 035), dodatni Protokol iz 1988. (ETS br. 128.) te dodaje nova prava i amandmane usvojene od strane zemalja potpisnica. Na taj način postupno zamjenjuje početni sporazum iz 1961.

tražitelja. Priznanje omogućava ili nastavak daljnjeg školovanja ili korištenje akademskog zvanja u zemlji domaćinu.



Europska konvencija o državljanstvu

Strasbourg, 6.XI.1997.

Ova Konvencija utjelovljuje načela i pravila koja se primjenjuju na sve aspekte državljanstva. Osmišljena je kako bi stjecanje novog državljanstva i povratak starog bilo lakše kako bi se dopustio gubitak državljanstva samo s dobrim razlogom, jamči da su postupci koji uređuju zahtjeve za državljanstvom pravedni poštene i otvoreni za žalbu te se regulira situacija osoba u opasnosti da ostanu bez državljanstva kao rezultat državne sukcesije. Ona također obuhvaća višestruka državljanstva, vojne obveze i suradnju između država stranaka.

Novi tekst Vijeća predstavlja sintezu posljednjeg promišljanja o tom pitanju u nacionalnom i međunarodnom pravu i prvi je takav međunarodni tekst. Odražava demografske i demokratske promjene (osobito migracije i državne sukcesije koje su se dogodile u Srednjoj i Istočnoj Europi od 1989.). Neke države koje su nedavno usvojile nove zakone o državljanstvu već temelje svoje zakone na ovom tekstu. Neka od osnovnih načela su prevencija apatridnosti i nediskriminacija u reguliranju pitanja državljanstva (države moraju izbjegavati bilo kakvu diskriminaciju na temelju spola, vjere, rase, boje kože, nacionalnog ili etničkog porijekla, itd.).

Hrvatska je potpisnica Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda izmijenjena protokolima 11. i 14., Konvencije o priznavanju kvalifikacija, Europske socijalne povelje i Europske konvencije o državljanstvu.

PREGLED INSTITUCIONALNOG I PRAVNOG OKVIRA REPUBLIKE HRVATSKE

Ustav Republike Hrvatske

Prema Ustavu Republike Hrvatske⁸, svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama. Svi su pred zakonom jednaki⁹. U području zaštite osobnih i političkih sloboda i prava, svi su državljani Republike Hrvatske i stranci jednaki pred sudovima i drugim državnim i inim tijelima koja imaju javne ovlasti¹⁰.

Ustavne odredbe o zaštiti osobnih i političkih sloboda i prava jamče da strani državljanin i osobe bez državljanstva mogu dobiti utočište u Republici Hrvatskoj, osim ako su progonjeni za nepolitičke zločine i djelatnosti oprečne temeljnim načelima međunarodnog prava. Stranac koji se zakonito nalazi na teritoriju Republike Hrvatske ne može biti protjeran ni izručen drugoj državi, osim kad se mora izvršiti odluka donesena u skladu s međunarodnim ugovorom i zakonom¹¹.

Prema ustavnim odredbama o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, jamči se pravo vlasništva, odnosno, strana osoba može stjecati pravo vlasništva uz uvjete određene zakonom¹².

Zakon o strancima

Zakon o strancima temeljni je zakon kojim se propisuju uvjeti ulaska, kretanja i boravka, rad stranaca i uvjeti rada te prava raspoređenih radnika u Republici Hrvatskoj, a od 2003. godine Zakon o strancima mijenjan je i dopunjavao nekoliko puta¹³. Zakon je usklađen s brojnim uredbama, direktivama, odlukama i rezolucijama Europskog parlamenta i Vijeća u područjima kretanja preko granice, viznog režima, o jačanju kaznenog okvira u cilju sprečavanja omogućivanja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka, o uzajamnom priznavanju odluka o protjerivanju državljana trećih država, o pravu državljana Unije i članova njihovih obitelji o slobodi kretanja i boravka na području države članice, o uvjetima ulaska i boravka državljana trećih država u svrhu zapošljavanja visokokvalificirane radne snage, minimalni standardi za sankcije i mjere protiv poslodavaca koji zapošljavaju državljane trećih država koji nezakonito borave, o odobrenju boravka državljanima trećih zemalja koji su žrtve trgovine ljudima ili im je pružena pomoć da ilegalno imigriraju, a surađuju s nadležnim tijelima, glede borbe protiv

⁸ „Narodne novine“ br. 56/90, 135/97, 8/98 –pročišćeni tekst, 113/2000,124/2000 – pročišćeni tekst te Promjena Ustava Republike Hrvatske objavljena u „Narodnim novinama“ broj 28/2001.

⁹ Članak 14.

¹⁰ Članak 26.

¹¹ Članak 33.

¹² Članak 48.

¹³ „Narodne novine“ br.109/2003, 182/2004, 79/2007, 36/2009, 130/2011.

ilegalnog zapošljavanja državljana trećih zemalja, o mjerama koje se trebaju prihvatiti kako bi se suzbili brakovi iz računa i drugim područjima.

Zakon o strancima definira stranca kao osobu koja nije hrvatski državljanin. Osim toga, definira i specifične kategorije stranaca, odnosno migranata. Osoba bez državljanstva je stranac koju ni jedna država sukladno svom nacionalnom zakonodavstvu ne smatra svojim državljaninom. Dnevni migrant jest državljanin susjedne države u kojoj ima prebivalište i svakodnevno dolazi na rad u Republiku Hrvatsku i vraća se u matičnu državu. Sezonski radnik je stranac nastanjen u državi čiji je državljanin ili u kojoj ima odobren stalni boravak i koji je s poslodavcem sa sjedištem u Republici Hrvatskoj sklopio ugovor o obavljanju određenog posla u određenom vremenskom razdoblju koje nije duže od 6 mjeseci. Državljanin države članice Europskog ekonomskog prostora (u daljnjem tekstu: EEP) je stranac koji ima državljanstvo jedne od država članica EEP-a. Državljanin treće države je stranac koji nema državljanstvo države članice EEP-a¹⁴. Stranci imaju pravo na putnu ispravu u skladu s međunarodnim konvencijama s navršenih 14. godina u slučajevima koje Zakon propisuje.

Zakon o strancima dopunjuje **Pravilnik o statusu i radu stranaca u Republici Hrvatskoj**¹⁵ koji detaljnije propisuje način utvrđivanja uvjeta za boravak i rad stranaca, izgled i sadržaj obrazaca zahtjeva za izdavanje odobrenja za privremeni i stalni boravak, zahtjeva za izdavanje dozvole za boravak i rad, odobrenja boravka, osobne iskaznice za stranca, putnog lista za stranca, putne isprave za osobe bez državljanstva, prijave i odjave boravišta, prebivališta i promjene adrese stanovanja te sadržaj i način vođenja zbirke podataka.

Migracijska strategija

U veljači 2013. godine Vlada RH i Sabor RH usvojili su dokument Migracijske politike Republike Hrvatske za razdoblje od 2013. do 2015. godine¹⁶. Dokument je usvojen 5 godina nakon prethodne Migracijske politike za razdoblje 2007./2008.¹⁷. Svrha nove Migracijske politike jest, nakon procesa usklađivanja propisa s europskom pravnom stečevinom, osigurati da migracijska kretanja u Republici Hrvatskoj budu u korist gospodarskog i socijalnog razvitka države i društva.

Cilj Migracijske politike je da sva državna tijela, kao i ostali dionici, pravovremeno i usklađeno djeluju na pronalaženju djelotvornih odgovora na pozitivne i negativne učinke migracijskih kretanja.

¹⁴ Članak 2.

¹⁵ „Narodne novine“ br. 52/2012.

¹⁶ „Narodne novine“ br. 27/2013.

¹⁷ „Narodne novine“, br. 83/2007.

Migracijskom politikom uobličuje se okvir kojime se stvaraju preduvjeti za takva migracijska kretanja kojima će se poticati one vrste i oblike migracija kojima se potiče gospodarski rast i napredak Republike Hrvatske i kojom se daje puni obol dogovorenoj zajedničkoj politici Europske unije u području migracija. Slijedom toga, ova Migracijska politika utvrđuje mjere koje je potrebno provesti u sljedećim područjima: viznoj politici, statusnim pitanjima stranaca, stjecanju hrvatskog državljanstva, azila, integracijske politike, neregularnih migracija i hrvatskog iseljništva.

U samome dokumentu najavljuju se dodatni koraci u definiranju drugih prava i politike radnih migracija u nacionalnom zakonodavstvu u skladu s potrebama tržišta rada.

U skladu sa Štokholmskim programom, prioriteti hrvatske migracijske politike vežu se i uz identificiranje zajedničkih interesa s trećim državama i razvijanje migracijskih profila trećih država. Cilj je razvoj kooperativne imigracijske politike, osobito u području borbe protiv neregularnih migracija (razvoj politike upravljanja granicom i dopune readmisijskih i viznih sporazuma te potpisivanje novih readmisijskih ugovora s državama podrijetla i tranzita). U području neregularnih migracija prioriteti se tiču jake potrebe za politikom održivog povratka, dopunjenog poticanjem dragovoljnog povratka.

Vizni sustav Republike Hrvatske

Prema Zakonu, vizni sustav Republike Hrvatske uređuje se Uredbom o viznom sustavu Ministarstva vanjskih i europskih poslova, a viza je odobrenje za tranzit kroz međunarodni tranzitni prostor zračne luke - zrakoplovno-tranzitna viza izdaje se strancu za jedan, dva ili više prolazaka kroz međunarodni tranzitni prostor zračne luke (viza A) te za tranzit kroz područje Republike Hrvatske ili boravak na području Republike Hrvatske u najduljem trajanju od 3 mjeseca u svakom šestomjesečnom razdoblju od datuma prvog ulaska na područje Republike Hrvatske (kratkotrajna viza- Viza C). Izdaje se za jedan, dva ili više ulazaka u Republiku Hrvatsku, a rok valjanosti kratkotrajne vize ne može biti dulji od pet godina.

Na temelju vize stranac ne može raditi na području Republike Hrvatske. Stranci su dužni pribaviti vizu prije ulaska u Republiku Hrvatsku putem diplomatske misija/konzularnog ureda Republike Hrvatske ili druge države s kojom je Republika Hrvatska sklopila ugovor o zastupanju u izdavanju viza; u oba slučaja uz prethodnu suglasnost ministarstva nadležnog za vanjske poslove i uz davanje biometrijskih podataka. Kratkotrajna viza može se izdati i na graničnom prijelazu za boravak do 15 dana, u svrhu tranzita i pomorcu u svrhu tranzita. Viza se može produžiti samo zbog više sile ili humanitarnih razloga ili ozbiljnih osobnih razloga. Zahtjevi za izdavanje vize i podaci prikupljeni od stranca i fizičke ili pravne osobe pohranjuju se i obrađuju u Hrvatskom viznom informacijskom sustavu (Hrvatski VIS), u skladu s podzakonskim propisom koji uređuje Hrvatski VIS i propisima koji uređuju zaštitu osobnih podataka. Vizni sustav uređen je dodatno i Uredbom o viznom sustavu, Pravilnikom o putnim ispravama za strance, vizama te o načinu postupanja prema strancima, Pravilnikom o hrvatskoj bazi podataka o vizama, Pravilnikom o viznim obrascima te Pravilnikom o vizama.

/ *Ulazak i izlazak stranaca*

Ulazak stranca u Republiku Hrvatsku odobrit će se ako stranac posjeduje potrebnu dokumentaciju i ima opravdanu svrhu ulaska i boravka. Stranac može slobodno izaći iz Republike Hrvatske. Nezakonitim ulaskom smatraju se slučajevi u kojima stranci prelaze državnu granicu izvan mjesta ili vremena određenog za prelazak državne granice, izbjegnu graničnu kontrolu, ulaze dok je na snazi zabrana ulaska i boravka u Republici Hrvatskoj, ulaze na temelju tuđe ili krivotvorene putne ili druge isprave. Zabranjeno je pomaganje strancu u nezakonitom prelasku državne granice, u tranzitu preko državnog područja ako je stranac nezakonito ušao u Republiku Hrvatsku te u nezakonitom boravku.

Stranac može boraviti u Republici Hrvatskoj na kratkotrajnom boravku, u trajanju do 3 mjeseca na temelju vize ili bez vize, privremenom ili stalnom boravku.

Privremeni boravak odobrava se zbog: spajanja obitelji, srednjoškolskog obrazovanja i studiranja, znanstvenog istraživanja, humanitarnog razloga, rada i rada raspoređenog radnika. Strancu se može odobriti privremeni boravak i u druge svrhe, najduže do 6 mjeseci u godini dana. Državljaninu države članice EEP-a vlasniku nekretnine u Republici Hrvatskoj može se odobriti privremeni boravak u druge svrhe do godine dana. Privremeni boravak može se odobriti i kao autonomni boravak u trajanju do godine dana. Roditelj ili skrbnik djeteta rođenog na području Republike Hrvatske dužan je do navršenih 3 mjeseca života djeteta podnijeti zahtjev za odobrenje privremenog boravka za dijete, a isti se može odobriti na vrijeme na koje je odobren privremeni boravak jednom roditelju ili skrbniku djeteta, odnosno do godine dana ako je jedan od roditelja ili skrbnik stranac na stalnom boravku. Odobrenje za privremeni boravak izdaje se na rok važenja do godine dana. Privremeni boravak može se produžiti. Odobrenje za privremeni boravak u svrhu spajanja obitelji neće se odobriti ako je brak sklopljen iz koristi. Privremeni boravak u svrhu znanstvenog istraživanja uređen je posebnim **Pravilnikom o načinu utvrđivanja uvjeta za odobrenje privremenog boravka strancima u svrhu znanstvenoga istraživanja.**

Privremeni boravak iz humanitarnih razloga odobrava se: ako je kao žrtva trgovanja ljudima prihvatio program pomoći i zaštite, ako je maloljetnik koji je napušten ili je žrtva organiziranog kriminala ili je iz drugih razloga ostao bez roditeljske zaštite, skrbništva ili bez pratnje, strancu koji je do dana podnošenja zahtjeva najmanje 10 godina bio u statusu izbjeglice ili koji je obuhvaćen programom obnove ili povratka ili stambenog zbrinjavanja izbjeglica iz Republike Hrvatske, ako surađuje s nadležnim tijelima i njegovo je sudjelovanje neophodno u kaznenom postupku koji se vodi protiv poslodavca koji ga je nezakonito zapošljavao, te iz ozbiljnih opravdanih razloga humanitarne prirode. Maloljetnici koji su žrtve trgovanja ljudima neće biti vraćeni ni u jednu državu ako nakon procjene opasnosti i sigurnosti postoji indicija da takav povratak ne bi bio u najboljem interesu maloljetnika.

Stalni boravak može se odobriti strancu koji do dana podnošenja zahtjeva ima neprekidno 5 godina odobren privremeni boravak u Republici Hrvatskoj ili strancu koji do dana podnošenja zahtjeva ima neprekidno 3 godine odobren privremeni boravak, a u statusu izbjeglice je bio najmanje 10 godina ili strancu koji je imao prebivalište u Republici Hrvatskoj na dan 8. listopada

1991. godine, a koji je korisnik programa povratka ili obnove ili stambenog zbrinjavanja za kojeg je utvrđeno da se vratio s namjerom da trajno živi u Republici Hrvatskoj ili djetetu čija oba roditelja u trenutku njegova rođenja imaju odobren stalni boravak, odnosno djetetu samohranog roditelja kojem je odobren stalni boravak. Stranac na stalnom boravku ima pravo na: rad i samozapošljavanje, stručno usavršavanje, obrazovanje i studentske stipendije, socijalnu skrb, prava iz mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, pravo na doplatu za djecu te roditeljske i roditeljske potpore, porezne olakšice, pristup tržištu roba i usluga, slobodu udruživanja i povezivanja te članstva u organizacijama koje zastupaju radnike ili poslodavce ili organizacijama čiji članovi obavljaju posebno zanimanje, uključujući i naknade koje im takve organizacije daju.

Privremeni i stalni boravak u RH uređeni su dodatno i posebnom **Uredbom o načinu izračuna i visini sredstava za uzdržavanje stranaca u RH te Rješenjem o utvrđivanju cijene odobrenja za privremeni i stalni boravak te osobne iskaznice za stranca.**

Rad stranca u Republici Hrvatskoj

Stranac u Republici Hrvatskoj može raditi na temelju izdane dozvole za boravak i rad ili potvrde o prijavi rada, a dozvola za boravak i rad može se izdati na temelju godišnje kvote i izvan godišnje kvote. Bez dozvole za boravak i rad ili potvrde o prijavi rada mogu raditi stranci koji u Republici Hrvatskoj imaju odobren: stalni boravak, azil, supsidijarnu ili privremenu zaštitu, privremeni boravak u svrhu spajanja obitelji s hrvatskim državljaninom, strancem na stalnom boravku, azilantom te strancem kojem je odobrena supsidijarna ili privremena zaštita, privremeni boravak iz humanitarnih razloga, autonomni boravak, status redovitog učenika ili studenta kada obavljaju poslove posredstvom ovlaštenih posrednika, bez zasnivanja radnog odnosa te privremeni boravak u svrhu znanstvenog istraživanja.

Vlada Republike Hrvatske Odlukom utvrđuje godišnju kvotu za zapošljavanje stranaca najkasnije do 31. listopada tekuće godine za sljedeću godinu za produženje već izdanih dozvola te novo zapošljavanje. Prijedlog godišnje kvote za zapošljavanje stranaca u skladu je s migracijskom strategijom i stanjem na tržištu rada, a izrađuje ju ministarstvo nadležno za rad na temelju mišljenja Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, Hrvatske gospodarske komore, Hrvatske obrtničke komore i predstavnika socijalnih partnera. Godišnjom kvotom za zapošljavanje stranaca može se utvrditi i kvota za sezonsko zapošljavanje.

Dozvola za boravak i rad izvan godišnje kvote može se izdati: dnevnim migrantima pod uvjetom uzajamnosti, ključnom osoblju, pružateljima usluga, radnicima i članovima njihovih obitelji, čiji je status reguliran Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između europskih zajednica i njihovih država članica i Republike Hrvatske, strancima koji obavljaju ključne poslove u trgovačkim društvima, podružnicama i predstavništvima, strancima koji su premješteni u okviru internog transfera osoblja unutar trgovačkih društava i ostalih neophodnih osoba, kako je definirano Protokolom o pristupanju Republike Hrvatske Marakeškom ugovoru o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije, strancu koji se samozapošljava u vlastitom trgovačkom društvu ili u trgovačkom društvu u kojem ima vlasnički udio veći od 51% ili vlastitom obrtu, radniku koji obavlja poslove pružanja usluga u ime ili za inozemnog poslodavca koji nema

pravo poslovnog nastana u državi članici EEP-a, učiteljima i nastavnicima koji izvode nastavu u školskim ustanovama na jeziku i pismu nacionalnih manjina, profesionalnim sportašima ili sportskim djelatnicima koji rade u Republici Hrvatskoj, umjetnicima koji rade u ustanovama u kulturi u Republici Hrvatskoj, strancima koji su zasnovali radni odnos u stranim udrugama koje su registrirane kao strana udruga u Republici Hrvatskoj i još najmanje tri države, strancima koji su članovi zakladnih tijela predstavništava stranih zaklada i fondacija upisanih u Upisnik predstavništava stranih zaklada i fondacija u Republici Hrvatskoj, strancima koji rade na temelju programa mobilnosti mladih koje Republika Hrvatska provodi u suradnji s drugim državama, znanstvenim istraživačima te strancima koji se zapošljavaju na znanstvena, znanstveno – nastavna ili druga istraživačka radna mjesta u znanstvenim pravnim osobama, profesorima – izvornim govornicima stranih jezika, lektorima i drugim nastavnicima koji izvode nastavu na hrvatskim visokim učilištima ili registriranim školama stranih jezika, strancima koji rade na temelju međunarodnog ugovora.

Na temelju potvrde o prijavi rada, do 90 dana godišnje, mogu raditi sljedeći stranci: prokuristi, ključno osoblje i članovi nadzornog odbora trgovačkog društva koji obavljaju poslove za trgovačko društvo, a nisu u radnom odnosu, pružatelji usluga u turizmu, turistički zastupnici, odnosno, animatori sukladno posebnim propisima, znanstvenici na znanstvenom i stručnom usavršavanju, znanstvenici – predstavnici međunarodnih organizacija te znanstvenici koji će sudjelovati u provedbi znanstvenih projekata važnih za Republiku Hrvatsku, upravno osoblje, stručnjaci, nastavnici i predavači stranih kulturnih, obrazovnih i znanstvenih institucija, koji u Republici Hrvatskoj obavljaju posao u okviru programa kulturne i obrazovne suradnje, kao i upravno osoblje, stručnjaci, nastavnici i predavači stranih kulturnih, obrazovnih i znanstvenih institucija koje u Republici Hrvatskoj imaju svoje podružnice, ako dolaze iz matične institucije, civilni i vojni dužnosnici vlada drugih država, koji u Republiku Hrvatsku dolaze raditi na temelju ugovora o suradnji s Vladom Republike Hrvatske, strani dopisnici, akreditirani u Republici Hrvatskoj ili izvjestitelji stranih medija, predstavnici i osoblje vjerskih zajednica koji obavljaju poslove isključivo vezane uz vjersku ili karitativnu službu, studenti koji u organizaciji hrvatskih udruga ili institucija dolaze na volonterski rad u radnim kampovima i na sličnim radno-obrazovnim programima, odnosno koji dolaze na praksu u diplomatske misije ili konzularne urede akreditirane u Republici Hrvatskoj, volonteri koji rade u neprofitnim udrugama i ustanovama u Republici Hrvatskoj sukladno posebnim propisima, odnosno na temelju programa međunarodne razmjene i suradnje volontera, stranci koji u Republiku Hrvatsku dolaze obaviti vježbenički staž u trgovačka društva, podružnice ili predstavništva kojih su vlasnici strane tvrtke ako ti stranci dolaze iz te tvrtke u sjedištu, odnosno iz njena predstavništva ili podružnice u nekoj drugoj državi, stranci koji obavljaju poslove nadzora i inspekcije remonta i izgradnje brodova, odnosno stranci koji obavljaju poslove nadzora ili inspekcije proizvodnje, montaže opreme, strojeva i drugih postrojenja na temelju ugovora o izvozu ili narudžbi stranog naručitelja, stranci koji rade na plovilima i upisani su u popis posade, stranci koji obavljaju stručnu praksu, usavršavanje ili volontiranje u okviru Programa Zajednice, Programa za cjeloživotno učenje i programa Mladih na djelu te ostalih programa i inicijativa koje provodi tijelo nadležno za poslove obrazovanja i znanosti, stručnjaci na području zaštite kulturne baštine, knjižničarstva i arhivistike, stranci koji provode stručnu izobrazbu, usavršavanje ili školovanje radnika zaposlenih kod pravnih i fizičkih osoba u Republici Hrvatskoj, stranci koji obavljaju poslove vezane uz isporuku, montažu ili servis strojeva ili opreme, a njihov rad je uvjet za ostvarivanje jamstvenih prava ili je vezan uz isporuku strojeva ili opreme, stranci koji se stručno

usavršavaju kod pravne osobe sa sjedištem u Republici Hrvatskoj koja je organizacijski povezana s inozemnim poslodavcem, učenici koji putem ovlaštene organizacije ili kroz program razmjene učenika dolaze na praksu.

Na temelju potvrde o prijavi rada, do 60 dana godišnje, mogu raditi sljedeći stranci: pružatelji revizorskih i konzultantskih usluga, predavači koji sudjeluju na organiziranim stručnim skupovima i seminarima, umjetnici i tehničko osoblje za operne, baletne, kazališne, koncertne, likovne i druge kulturne priredbe, odnosno autori i izvođači na području filmske i televizijske umjetnosti, radnici u cirkusima ili zabavnim parkovima. Na temelju potvrde o prijavi rada, do 30 dana godišnje, mogu raditi stranci: autori i izvođači na području glazbene, glazbeno-scenske i plesne umjetnosti kao i prateće izvjestiteljsko, organizacijsko i tehničko osoblje, na sajamskim ili izložbenim priredbama na kojima izlaže njihov poslodavac.

Raspoređeni radnik je radnik kojeg strani poslodavac (iz stavka 2. ovoga članka), u okviru privremenog ili povremenog prekograničnog pružanja usluga, na ograničeno razdoblje: upućuje na rad u Republiku Hrvatsku za svoj račun i pod svojim vodstvom, na temelju ugovora sklopljenog između stranog poslodavca koji ga upućuje i korisnika usluge u Republici Hrvatskoj, pod uvjetom da za vrijeme upućivanja između stranog poslodavca i radnika postoji radni odnos ili upućuje u Republiku Hrvatsku u svoju podružnicu ili u društvo u vlasništvu iste grupe kojoj pripada i strani poslodavac, pod uvjetom da za vrijeme upućivanja između stranog poslodavca i radnika postoji radni odnos ili ustupa kao agencija za privremeno zapošljavanje korisniku koji je osnovan ili posluje u Republici Hrvatskoj pod uvjetom da za vrijeme ustupanja postoji radni odnos između agencije za privremeno zapošljavanje i radnika.

Strani poslodavac je fizička ili pravna osoba koja ostvaruje poslovni nastan u drugoj državi članici EEP-a koji, u okviru prekograničnog pružanja usluga, upućuje radnika na ograničeno vrijeme na rad u Republiku Hrvatsku. Raspoređeni radnik je radnik kojega je strani poslodavac u okviru prekograničnog pružanja usluga uputio na ograničeno vrijeme na rad u Republiku Hrvatsku, koja nije država u kojoj uobičajeno radi. Raspoređenom radniku zajamčeni su sljedeći uvjeti rada: propisano najduže trajanje radnog vremena i najkraće trajanje odmora, najkraće trajanje plaćenog godišnjeg odmora, najniža plaća uključujući povećanu plaću za prekovremeni rad, zaštita zdravlja i sigurnost na radu, zaštitne mjere za rad trudnica, žena koje su nedavno rodile, odnosno doje i maloljetnih radnika, zabrana diskriminacije. Poslodavac osnovan u državi koja nije država članica EEP-a ne smije biti stavljen u povoljniji položaj od stranog poslodavca koji ostvaruje poslovni nastan u državi članici EEP-a.

Osim Zakonom rad stranaca u RH reguliran je i posebnim **Pravilnikom o statusu i radu stranaca u Republici Hrvatskoj**.

Napuštanje Republike Hrvatske

Prilikom primjene mjera za napuštanje Republike Hrvatske uzet će se u obzir najbolji interes maloljetnika i potrebe drugih ranjivih osoba, obiteljski život i zdravstveno stanje stranca prema kojem se poduzimaju mjere. Ranjive osobe su: osobe s invaliditetom, starije osobe, trudnice i jednoroditeljska obitelj s maloljetnom djecom, žrtve nasilja i maloljetnici, osobito maloljetnici bez pratnje.

Stranac koji nezakonito boravi dužan je bez odgađanja napustiti Republiku Hrvatsku. Stranca se može protjerati iz Republike Hrvatske ako predstavlja opasnost za javni poredak, nacionalnu sigurnost ili javno zdravlje. Odlukom o protjerivanju smatra se odluka suda kojom je izrečena sigurnosna ili zaštitna mjera protjerivanja stranca iz zemlje, te rješenje o protjerivanju koje je donijelo Ministarstvo, policijska uprava, odnosno policijska postaja. Rješenje o protjerivanju može se donijeti osobito ako stranac: nezakonito boravi, prijeđe ili pokuša nezakonito prijeći državnu granicu, pomaže u nezakonitom ulasku, tranzitu ili boravku, sklopi brak iz koristi, prekrši propise o zapošljavanju i radu stranaca, sprječavanju nereda na sportskim natjecanjima, javnom redu i miru, oružju, zlouporabi opojnih droga ili poreznim davanjima, počini kazneno djelo koje se progona po službenoj dužnosti, pravomoćno je osuđen u inozemstvu za teško kazneno djelo, kažnjivo i po hrvatskim propisima, ponavlja činjenje prekršaja, počini prekršaj s elementima nasilja. Stranac može biti protjeran i zbog povećane društvene opasnosti. Strancu koji nezakonito boravi i strancu na kratkotrajnom boravku koji ne razumije hrvatski jezik, osigurati će se prevođenje u postupku na jezik koji stranac razumije. Rješenje o protjerivanju će se prevesti na zahtjev stranca.

Stranca će se prisilno udaljiti ako nije napustio Republiku Hrvatsku u roku koji mu je određen rješenjem o napuštanju Republike Hrvatske te ako odluka državnog tijela kojom strancu prestaje zakoniti boravak postane izvršna, a ne donosi se rješenje o napuštanju Republike Hrvatske. Zabranjeno je prisilno udaljiti stranca u državu gdje su njegov život ili sloboda ugroženi radi njegove rase, vjerske ili nacionalne pripadnosti, zbog pripadnosti posebnoj društvenoj skupini ili zbog političkog mišljenja ili gdje bi mogao biti podvrgnut mučenju ili neljudskom i ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju ili bi nad njim mogla biti izvršena smrtna kazna, te u državu u kojoj mu prijete opasnost od prisilnog udaljenja u takvu državu. Zabranjeno je prisilno udaljiti maloljetnog stranca ako je to u suprotnosti s Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, Europskom konvencijom o sprječavanju mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, Konvencijom o pravima djeteta i Konvencijom o ostvarivanju dječjih prava. Maloljetnog stranca bez pratnje će se prisilno udaljiti u državu u kojoj će biti predan članu obitelji, imenovanom skrbniku ili ustanovi za prihvata djece.

Strancu se može ograničiti sloboda kretanja, odnosno može ga se uhititi i zadržati najduže 24 sata ako je to potrebno radi osiguranja njegove nazočnosti u postupku protjerivanja, otkaza kratkotrajnog boravka i poništenja privremene odgode prisilnog udaljenja. Strancu se može ograničiti sloboda kretanja smještajem u Prihvatni centar za strance radi osiguranja njegove nazočnosti u postupku donošenja rješenja o protjerivanju, ako stranac predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost ili je osuđen zbog kaznenog djela koje se progona po službenoj dužnosti, odnosno ako prisilno udaljenje nije moguće odmah izvršiti. Maloljetni stranac bez pratnje i maloljetni stranac u pratnji članova

njegove obitelji mogu se smjestiti u centar samo ako se prisilno udaljenje ne može osigurati na drugačiji način. Članove iste obitelji smjestit će se u centru u zasebnu prostoriju. Maloljetniku u centru osiguravaju se uvjeti primjereni njihovoj dobi te pravo na školovanje sukladno posebnom propisu. Prisilno udaljenje može se privremeno odgoditi.

Dopuna Zakonu o strancima jesu i: **Rješenje o načinu izračuna troškova prisilnog udaljenja te Pravila boravka u Prihvatnom centru za strance.**

Državljeni država članica Europskog ekonomskog prostora

Državljanin države članice EEP-a i članovi njegove obitelji, bez obzira jesu li državljani država članica EEP-a ili ne, a imaju pravo boravka u Republici Hrvatskoj, izjednačeni su u pravima s državljanima Republike Hrvatske u okviru odredbi Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Državljanin države članice EEP-a i članovi njegove obitelji mogu u Republici Hrvatskoj raditi i pružati usluge bez dozvole za boravak i rad, odnosno bez potvrde o prijavi rada. Državljanin države članice EEP-a ima pravo boraviti u Republici Hrvatskoj do 3 mjeseca od dana ulaska u Republiku Hrvatsku, ako posjeduje valjanu putnu ispravu ili osobnu iskaznicu.

Državljanin države članice EEP-a ima pravo boraviti u Republici Hrvatskoj duže od 3 mjeseca od dana ulaska u Republiku Hrvatsku, ako je radnik ili samostalni djelatnik, ima dostatna sredstva za uzdržavanje za sebe i članove svoje obitelji kako ne bi tijekom boravka u Republici Hrvatskoj postali teret za sustav socijalne skrbi i ima zdravstveno osiguranje, ako pohađa visoko učilište ili strukovnu izobrazbu i ima odgovarajuće zdravstveno osiguranje te izjavom dokaže da posjeduje dostatna sredstva za uzdržavanje sebe i članova svoje obitelji, kako ne bi tijekom boravka u Republici Hrvatskoj postali teret za sustav socijalne skrbi, te ako je član obitelji koji se pridružuje državljaninu države članice EEP-a.

Državljanin države članice EEP-a koji je ostao bez zaposlenja zadržava status radnika ili samostalnog djelatnika ako: je privremeno nesposoban za rad zbog bolesti ili nezgode, bez vlastite krivnje je ostao bez posla koji je u Republici Hrvatskoj obavljao najmanje godinu dana te je kod nadležne službe prijavljen kao tražitelj zaposlenja, uključi se u program strukovne izobrazbe (program strukovne izobrazbe mora biti povezan s prethodnim zaposlenjem, osim ako je državljani države članice EEP-a ostao bez posla bez vlastite krivnje). Državljaninu države članice EEP-a kojem je prestao ugovor o radu sklopljen na određeno vrijeme kraće od jedne godine i prijavljen je kao nezaposlena osoba kod nadležne službe ili ako je u prvih 12 mjeseci rada na temelju radnog odnosa na neodređeno vrijeme u Republici Hrvatskoj ostao bez posla bez vlastite krivnje i prijavljen je kao tražitelj zaposlenja, zadržava status radnika ili samostalnog djelatnika 6 mjeseci nakon prestanka zaposlenja.

Državljeni trećih država koji imaju odobren stalni boravak u drugoj državi članici EEP-a

Državljanin treće države koji u drugoj državi članici EEP-a ima odobren stalni boravak može boraviti na području Republike Hrvatske do 3 mjeseca od dana ulaska u Republiku Hrvatsku, odnosno do isteka roka na koji je izdana viza ili boravišna iskaznica koju je izdala druga država članica EEP-a, ako je rok važenja vize ili boravišne iskaznice kraći od 3 mjeseca.

Ako želi ostati duže, dužan je podnijeti zahtjev za privremeni boravak. Članovi obitelji državljanina treće države imaju pravo na privremeni boravak u svrhu spajanja obitelji.

Dozvola boravka i rada („EU plava karta“) za državljanina treće države koji je visokokvalificirani radnik istodobno je odobrenje za privremeni boravak i rad na području Republike Hrvatske. Dozvola vrijedi dvije godine, a može se i produžiti.

*Protiv odluke MUP-a o odbijenom zahtjevu ne smije se podići žalba, ali se može pokrenuti Upravni spor kao što je regulirano Zakonom o općem upravnom postupku¹⁸.

Kaznene odredbe

Kaznene odredbe uključuju novčanu i/ili zatvorsku kaznu u nizu slučajeva kako za strance, tako i za poslodavce. Između 500 i 3.000 kuna kaznit će se stranac koji se služi putnom ispravom s kojom nije ušao u Republiku Hrvatsku ili nije izašao s putnom ispravom s kojom je ušao u Republiku Hrvatsku, ako nije podnio zahtjev za produženje privremenog boravka u roku od 30 dana prije isteka roka važećeg privremenog boravka, ako nema potvrdu o prijavi rada i dr. Istim se iznosom kažnjava poslodavac koji ne sklopi ugovor ili nema drugu odgovarajuću potvrdu sa strancem čije usluge koristi ili ako nije obavijestio policijsku upravu, odnosno policijsku postaju o prestanku postojanja uvjeta na temelju kojih je izdana dozvola za boravak i rad ili o upućivanju radnika na rad izvan mjesta boravišta, odnosno prebivališta.

Teže kazne uključuju kazne zatvora do 60 dana i novčane kazne u iznosu od 23.000,00 kuna, za svakog potpomognutog stranca, čime će se kazniti fizička osoba koja pomaže strancu u nezakonitom prelasku, tranzitu i nezakonitom boravku u Republici Hrvatskoj ili novčanom kaznom u iznosu od 10.000,00 do 15.000,00 kuna, kaznit će se poslodavac-fizička osoba, za svakog državljanina treće države nositelja „EU plave karte“ kojeg zapošljava ili koristi njegov rad, a novčanom kaznom u iznosu od 50.000,00 do 100.000,00 kuna kaznit će se poslodavac-pravna osoba, odnosno odgovorna osoba u pravnoj osobi za svakog državljanina treće države nositelja „EU plave karte“ kojeg zapošljava ili koristi njegov rad ili pak novčanom kaznom u iznosu od 10.000,00 do 15.000,00 kuna kaznit će se poslodavac-fizička osoba, a novčanom kaznom u iznosu od 50.000,00 do 100.000,00 kuna kaznit će se poslodavac -pravna osoba ako ne pruži podatke ili onemogućiti pristup u zatvorene ili ograđene prostorije ili poslovne prostore.

Zakon o državljanstvu¹⁹

Prema Zakonu o državljanstvu, državljanstvo se može steći: podrijetlom, rođenjem na teritoriju Republike Hrvatske, prirođenjem i po međunarodnim ugovorima. Dijete može steći hrvatsko državljanstvo ako je jedan od roditelja u trenutku rođenja djeteta hrvatski državljanin, drugi bez državljanstva ili nepoznatog državljanstva, a dijete je rođeno u inozemstvu. Podrijetlom stječe hrvatsko državljanstvo i dijete stranog državljanstva ili bez državljanstva ako su ga prema

¹⁸ „Narodne novine“ br. 57/91, 47/09

¹⁹ „Narodne novine“ br. 53/91, 70/91, 28/92, 130/11

odredbama posebnog zakona usvojili hrvatski državljani sa srodničkim učinkom. Takvo se dijete smatra hrvatskim državljaninom od trenutka rođenja²⁰.

Prirođenjem može steći hrvatsko državljanstvo i stranac koji je podnio zahtjev za primanje u hrvatsko državljanstvo ako udovoljava ovim pretpostavkama: da je navršio 18 godina života te da mu nije oduzeta poslovna sposobnost, da ima otpust iz stranog državljanstva ili da podnese dokaz da će otpust dobiti ako bude primljen u hrvatsko državljanstvo, da živi u Republici Hrvatskoj s prijavljenim boravkom 8 godina neprekidno do podnošenja zahtjeva i ima odobren status stranca na stalnom boravku te poznaje hrvatski jezik i latinično pismo, kulturu i društveno uređenje²¹. Stranac koji je u braku s hrvatskim državljaninom i kojem je odobren stalni boravak i živi na području Republike Hrvatske može jednako tako prirođenjem steći državljanstvo iako ne odgovara spomenutim odredbama²².

Zakon o azilu²³

Prema Zakonu o azilu, **azil** će se odobriti strancu koji se ne nalazi u zemlji svog državljanstva ili osobi bez državljanstva koja se nalazi izvan zemlje uobičajenog boravišta, a koja se zbog **osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja** ne može ili se zbog tog straha ne želi staviti pod zaštitu te zemlje. Osnovani strah od proganjanja postoji ukoliko su djela proganjanja: dovoljno ozbiljna po svojoj prirodi ili ponavljanju da predstavljaju ozbiljno kršenje osnovnih ljudskih prava, osobito prava koja ne mogu biti ograničena prema članku 15. stavku 2. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, odnosno ako predstavljaju skup različitih mjera, uključujući i kršenje ljudskih prava, koje su dovoljno ozbiljne da, u cjelini, mogu utjecati na pojedinca. Djela proganjanja mogu biti: fizičko ili mentalno nasilje, uključujući i seksualno nasilje, zakonske, administrativne, policijske i/ili sudske mjere koje su diskriminirajuće ili koje se provode na diskriminirajući način, sudski progon ili kažnjavanje koje je nerazmjerno ili diskriminirajuće, uskraćivanje sudske pomoći, sudski progon ili kažnjavanje radi odbijanja obavljanja vojne službe prilikom sukoba, djela koja su po svojoj prirodi specifično vezana uz spol ili djecu. Nije dopušteno prisilno udaljiti ili na bilo koji način vratiti stranca u zemlju u kojoj bi njegov život ili sloboda bili ugroženi (princip *non-refoulement*). Azil će se odobriti i izbjeglici koja se već nalazi u Republici Hrvatskoj ako se ne može ili ne želi vratiti u zemlju podrijetla zbog osnovanog straha od proganjanja ukoliko se taj strah temelji na događajima koji su nastupili nakon što je izbjeglica napustio zemlju podrijetla, odnosno na aktivnostima koje je poduzeo nakon što je napustio zemlju podrijetla te predstavljaju izražavanje i nastavak uvjerenja koja je imao u zemlji podrijetla (izbjeglica *sur place*)²⁴.

20 Članci 1. i 2.

21 Članak 8.

22 Članak 10.

23 „Narodne novine“ br. 103/03, 79/07, 88/10

24 Članci 3., 4., 5. i 9.

Strancu koji ne ispunjava uvjete za odobrenje azila, odobrit će se **supsidijarna zaštita** kad postoji konkretna opasnost da će povratkom u zemlju podrijetla biti izložen ozbiljnoj nepravdi. Supsidijarna zaštita odobrava se na rok od godinu dana, a može se produžiti ukoliko i dalje postoje razlozi za odobrenje, osim ako razlozi zaštite nacionalne sigurnosti i pravnog poretka ne zahtijevaju drugačije. Tražitelji azila imaju pravo na: boravak u Republici Hrvatskoj, osiguranje osnovnih uvjeta za život i smještaj, zdravstvenu zaštitu, osnovno i srednje školovanje, novčanu pomoć, besplatnu pravnu pomoć, humanitarnu pomoć, slobodu vjeroispovijesti i vjerskog odgoja djece i rad. Azilanti i stranci pod supsidijarnom zaštitom imaju pravo na: boravak u Republici Hrvatskoj, smještaj, rad, zdravstvenu zaštitu, školovanje, slobodu vjeroispovijesti i vjerskog odgoja djece, besplatnu pravnu pomoć, socijalnu skrb, spajanje obitelji i pravo na pomoć pri uključivanju u društveni život²⁵.

Strancima koji u velikom broju dolaze u Republiku Hrvatsku iz zemlje u kojoj je zbog rata ili njemu sličnog stanja, općeg nasilja ili unutarnjih sukoba došlo do kršenja ljudskih prava, ako ih zemlja njihova podrijetla nije spremna ili nije u mogućnosti zaštititi, odobrava se **privremena zaštita**.

Odluku o potrebi odobrenja privremene zaštite kao i odluku o prestanku postojanja razloga za odobrenje privremene zaštite donosi Vlada Republike Hrvatske. U odluci o potrebi odobrenja privremene zaštite određuje se skupina ljudi na koje će se privremena zaštita primjenjivati, datum od kojeg će se primjenjivati te broj osoba kojima će biti pružena privremena zaštita. Stranac kojemu je odobrena privremena zaštita u Republici Hrvatskoj ima pravo na: boravak, osnovna sredstva za život i smještaj, zdravstvenu zaštitu, osnovno i srednje školovanje, informacije o pravima i obvezama, rad, spajanje obitelji te slobodu vjeroispovijesti i vjerskog odgoja djece²⁶.

Postupak

Zahtjev za azil podnosi se u Prihvatalištu, a namjeru za podnošenje zahtjeva za azil stranac može izraziti prilikom obavljanja granične kontrole na graničnom prijelazu. Ako se stranac već nalazi na području Republike Hrvatske, namjeru za podnošenje zahtjeva za azil može izraziti u policijskoj upravi, odnosno policijskoj postaji. Stranac koji je nezakonito ušao u Republiku Hrvatsku, a došao je izravno s područja na kojem je proganjan, neće se kazniti zbog nezakonitog ulaska ili boravka, ukoliko bez odgode podnese zahtjev za azil i ako predoči valjane razloge svog nezakonitog ulaska ili boravka²⁷.

Ako tražitelj azila ne razumije jezik na kojem se vodi postupak, osigurat će mu se prevoditelj za jezik za koji se opravdano pretpostavlja da ga razumije i na kojem može komunicirati. Tražitelju azila osigurat će se, ako je to moguće, prevoditelj istog spola²⁸.

25 Članci 29. i 40.

26 Članci 83. i 89.

27 Članci 20. i 21.

28 Članak 24.

O pitanjima koja se odnose na tražitelje azila, azilante, strance pod supsidijarnom zaštitom i strance pod privremenom zaštitom nadležna državna tijela surađuju s Uredom UNHCR-a. Ministarstvo unutarnjih poslova daje UNHCR-u pristup informacijama o pojedinačnim zahtjevima za azil, tijeku postupka i odlukama donesenim u postupku azila²⁹.

Maloljetnici

Zahtjev za azil za maloljetnika podnosi zakonski zastupnik. Maloljetnik stariji od 16 godina zahtjev za azil može podnijeti u svoje ime. Prilikom provedbi odredbi ovoga Zakona uzet će se u obzir najbolji interes maloljetnika. Maloljetniku bez pratnje koji traži azil te maloljetniku bez pratnje kojem se odobri zaštita na temelju odredaba ovoga Zakona, tijelo nadležno za poslove socijalne skrbi imenovat će skrbnika. Maloljetniku bez pratnje starijem od 16 godina koji je u braku, neće se imenovati skrbnik. Ministarstvo će poduzeti potrebne mjere u cilju pronalaženja roditelja maloljetnika. Zahtjev za azil maloljetnika bez pratnje rješava se u najkraćem mogućem roku³⁰.

Posebni pravilnici koji dopunjuju provedbu Zakona o azilu su sljedeći:

Program hrvatskog jezika, povijesti i kulture za tražitelje azila i azilante, Pravilnik o načinu provođenja programa učenja hrvatskog jezika, povijesti i kulture i provjeri znanja, Pravilnik o načinu provođenja programa i provjeri znanja tražitelja azila, azilanata, stranaca pod privremenom zaštitom i stranaca pod supsidijarnom zaštitom, Pravilnik o visini novčane pomoći tražiteljima azila, azilantima, strancima pod privremenom zaštitom i strancima pod supsidijarnom zaštitom, Pravilnik o sadržaju zdravstvenog pregleda tražitelja azila, azilanata, stranaca pod privremenom zaštitom i stranaca pod supsidijarnom zaštitom, Pravilnik o smještaju tražitelja azila, azilanata, stranaca pod supsidijarnom zaštitom i stranaca pod privremenom zaštitom, Pravilnik o obrascima i zbirkama podataka u postupku azila, Pravilnik o besplatnoj pravnoj pomoći u postupku azila, Rješenje o utvrđivanju cijene osobne iskaznice za azilanta, iskaznice stranca pod supsidijarnom zaštitom te putne isprave za azilanta te Odluka o troškovima smještaja u Prihvatilištu za tražitelje azila.

Zakon o azilu definira *stranca* kao osobu koja nema hrvatsko državljanstvo i osobu bez državljanstva. Zakon *izbjeglicu* definira kao stranca koji se ne nalazi u zemlji svog državljanstva te se zbog osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja, ne može ili se zbog tog straha ne želi staviti pod zaštitu te zemlje, odnosno osoba bez državljanstva koja se nalazi izvan zemlje uobičajenog boravišta, a koja se ne može ili se zbog osnovanog straha ne želi vratiti u tu zemlju. *Članom obitelji*, ukoliko je ta obitelj već postojala u zemlji podrijetla tražitelja azila, azilanta, stranca pod supsidijarnom zaštitom i stranca pod privremenom zaštitom, smatra se: bračni ili izvanbračni drug prema važećim propisima Republike Hrvatske koji uređuju obiteljske odnose, maloljetno dijete koje nije zasnovalo vlastitu obitelj i ovisno je o roditeljima, bez obzira je li rođeno u braku, izvan braka ili je posvojeno, roditelj ili drugi zakonski zastupnik maloljetnog tražitelja azila, azilanta, stranca pod supsidijarnom zaštitom ili stranca pod privremenom zaštitom, srodnik

²⁹ Članak 23.

³⁰ Članci 25. i 26.

u ravnoj lozi, ukoliko se nesporno utvrdi da je živio u zajedničkom domaćinstvu s azilantom, strancem pod supsidijarnom zaštitom ili strancem pod privremenom zaštitom.

Zakon o suzbijanju diskriminacije³¹

Zakon o suzbijanju diskriminacije temelj je za osiguranje zaštite i promicanje jednakosti kao najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, za ostvarivanje jednakih mogućnosti i zaštitu od diskriminacije na osnovi rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog naslijeđa, rodnog identiteta, izražavanja ili spolne orijentacije.

Zakon definira diskriminaciju kao postupak stavljanja u nepovoljniji položaj bilo koje osobe kao i osobe povezane s njom rodbinskim ili drugim vezama, po gore navedenim osnovama. Zakon prepoznaje i definira segregaciju kao prisilno i sustavno razdvajanje osoba na temelju navedenih osnova.

Zakon definira teže oblike diskriminacije: višestruku diskriminaciju - diskriminacija počinjena prema određenoj osobi po više osnova, ponovljenu diskriminaciju - diskriminacija počinjena više puta, produljenu diskriminaciju koja je počinjena kroz dulje vrijeme ili koja posljedicama posebno teško pogađa žrtvu diskriminacije.

³¹ „Narodne novine“ br. 85/2008., 112/2012.

DEFINIRANJE I PREGLED PRAVA STRANACA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Budući da su migracije sastavni dio procesa globalizacije i suvremenog načina života, o njima se razvijaju brojne teorije (ekonomske, demografske, sociološke, antropološke i dr.). Putem tih teorija, razvio se i niz različitih načina podjela i definicija migracija te kategorija migranata i stranaca, a za ciljeve Izvještaja bitno je bilo utvrditi koje su to ciljne skupine koje će se putem njega pratiti. Migranti su osobe koje žive ili se u određenom trenutku nalaze u zemlji koja nije zemlja njihova uobičajenog boravka. Većina migranata su stranci, ali pod tim pojmom podrazumijevamo i državljane određene zemlje rođene u inozemstvu. S druge strane, stranci su osobe koje nemaju državljanstvo zemlje u kojoj žive. Osnovna razlika između migranta i stranca je u tome što stranci ne moraju nužno prijeći međudržavnu granicu. Naime, osoba može biti stranac, odnosno nemati državljanstvo zemlje u kojoj je rođena.³²

Uzimajući u obzir ne samo važnost zakonodavno-institucionalne regulacije položaja pojedinih kategorija stranaca, već i posljedičnu vezu njih i ostalog domaćeg zakonodavstva te prevladavajućih trendova u društvu na kvalitetu života ovih skupina, u drugom dijelu definirali smo način njihova praćenja. Naime, odredili smo područja života te indikatore prema kojima ćemo pratiti integraciju stranaca u hrvatsko društvo, ali i pokušati detektirati najkritičnije točke tog procesa.

U literaturi nailazimo na brojne podjele migracija te migranata. Kada govorimo o migracijama, najčešće korištena podjela je prema sljedećim kriterijima, odnosno dimenzijama koje ih određuju:

- 1.** Prostor: udaljenost početne i konačne destinacije, granice destinacija (arbitrarne, administrativno-političke, geografske (unutarnje i vanjske), socijalni prostori);
- 2.** Vrijeme: trajnost migriranja (definitivne i privremene), frekvencija (sezonske i dnevne);
- 3.** Stanovanje tj. mjesto prebivališta (jedno životno središte, transmigracije s dva ili više životnih središta koji cirkuliraju između različitih socijalnih sredina);
- 4.** Aktivnosti i njihove posljedice (na društvo, veće posljedice – fenomen bliži migracijama);

³² Setting up a system of benchmarking to measure the success of Integration policies in Europe, Jan Niessen and Thomas Huddleston, The European Parliament's committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 2007.

5. Uzroci (ekonomski, politički, ekološki, psihološki);
6. Dobrovoljnost (dobrovoljne i prisilne);
7. Organiziranost (organizirane i spontane);
8. Motivi („etničke“ migracije, povratne, umirovljeničke migracije, migracije stručnjaka, migracije studenata i dr.) te
9. „Regularnost“ (zakonite i nezakonite).

S tim u skladu, postoje i brojni pokušaji tipologiziranja migranata. U različitim zemljama koriste se različite definicije tko su migranti, odnosno koga se smatra imigrantom, koga strancem te slijedom toga različitu zakonsku regulaciju njihova položaja. Na definiranje i percepciju stranaca odnosno migranata najviše utječu povijesno-društvena zbivanja, razvoj sustava imigracije te zakonodavstvo vezano za stjecanje državljanstva. Tako neke zemlje, kad koriste pojam stranca, fokus stavljaju na strance s reguliranim boravkom dok je u nekim zemljama fokus na osobama rođenim u inozemstvu.

Za potrebe ovog izvještaja razlikovat ćemo „strance“ s obzirom na sljedeće kriterije:

- s obzirom na legalni status (regularni i iregularni)
- s obzirom na trajanje boravka i mogućnost stjecanja državljanstva (privremeni, kratkotrajni i stalni boravak)
- s obzirom na svrhu migriranja (zapošljavanje, spajanje obitelji, humanitarni razlozi, studij i međunarodna zaštita).

Stranci

Prema Zakonu o strancima³³ čl. 2 „Strancem se, u smislu ovoga Zakona, smatra osoba koja nije hrvatski državljanin”. S obzirom na zakonski status, strance možemo dijeliti na one s nereguliranim boravkom i one s reguliranim/legalnim. Stranci s nereguliranim boravkom su oni koji nisu državljani i nemaju dozvolu boravka i rada u zemlji u kojoj se trenutno nalaze.

/ 1.1. Stranci koji imaju legalno reguliran status

Stranci su one osobe koje imaju dozvolu za boravak, odnosno rad u određenoj zemlji bez da su njeni državljani. U ovu kategoriju potpadaju i apatridi. Također, važno je istaknuti kako za ovu skupinu stranaca nije nužno obilježje prelazak međudržavne granice ili granica. U Republici Hrvatskoj, velik je broj onih koji su se u tom statusu našli u trenutku kada se državna granica promijenila (točnije 1992. godine). Naime, iako su te osobe ostale živjeti na istom području, njihov legalni status se promijenio (npr. osobe koji posjeduju državljanstva drugih republika unutar bivše SFRJ nakon njena raspada) jer su prethodna republička državljanstva prestala biti valjana, a po novom Zakonu o državljanstvu³⁴ postavljeni su kriteriji koje se te osobe trebale zadovoljiti kako bi dobile hrvatsko državljanstvo. Osim toga, ustavno-pravni status dotadašnjih narodnosti od 1991., Ustavom³⁵ je preimenovan u status nacionalnih manjina, uz degradiranje položaja Srba iz „konstitutivnog naroda“ u status nacionalne manjine. Tako su hrvatski državljani drugih narodnosti postali nacionalne manjine i zajamčena su im dodatna prava domaćim, međunarodnim i europskim dokumentima zaštite ljudskih prava.

S obzirom na dužinu boravka, prema definicijama UN-a i EU, migrant je osoba koja se preseli u zemlju koja nije uobičajeno mjesto njena boravka na tri do 12 mjeseci. Oni migranti koji ostaju duže od jedne godine, prema definiciji spadaju u imigrante. Njihov kontinuirani boravak pretpostavlja njihovu intenciju da ostanu i započnu s procesom naseljavanja, a obnavljane dozvole boravka znak je da zemlja domaćin želi priznati te osobe kao legalno naseljene. Između tri i pet godina omogućuje se stjecanje novog statusa, prava i odgovornosti. Ovisno o nacionalnom zakonodavstvu, imigranti mogu izabrati da osiguraju status stalnog boravka, a zatim i steći državljanstvo.

Prema zakonodavstvu RH, stranac može boraviti u Republici Hrvatskoj na kratkotrajnom boravku, privremenom ili stalnom boravku.

Stranci s **kratkotrajnim boravkom su oni čiji regulirani boravak traje** do 3 mjeseca na temelju vize ili bez vize. Stranac kojemu za ulazak u Republiku Hrvatsku ne treba viza, može boraviti u Republici Hrvatskoj najduže 3 mjeseca u vremenskom razdoblju od 6 mjeseci, računajući od dana prvog ulaska.

³³ Zakon o strancima, NN 130/11

³⁴ Zakon o državljanstvu, NN 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 4/94, 130/11

³⁵ Ustav RH, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10

Privremeni boravak će se odobriti strancu koji namjerava boraviti ili boravi u Republici Hrvatskoj u svrhu spajanja obitelji, rada, srednjoškolskog obrazovanja i studiranja, znanstvenog istraživanja, humanitarnih razloga, rada raspoređenog radnika (odredba stupa na snagu pristupanjem Republike Hrvatske Europskoj uniji) i u druge svrhe. Privremeni boravak u svrhu rada odobrava se kao dozvola za boravak i rad. Odobrenje za privremeni boravak izdaje se s rokom važenja do 1 godine. Dodatni uvjeti potrebni za reguliranje privremenog boravka su da stranac ima valjanu putnu ispravu, posjeduje sredstva za uzdržavanje, zdravstveno osiguranje, nema zabranu ulaska i boravka i ne predstavlja opasnost za javni poredak, nacionalnu sigurnost ili javno zdravlje. Osim toga, Uredbom o načinu izračuna i visini sredstava za uzdržavanje stranca u Republici Hrvatskoj³⁶ propisan je način izračuna i visina minimalnih sredstava za uzdržavanje koja su strancu potrebna kao minimum za izdavanje odobrenja za privremeni i stalni boravak u Republici Hrvatskoj. Najmanji iznos kojim stranac mora mjesečno raspolagati za osobne potrebe je 2.000,00 kuna dok je za dvočlanu obitelj najmanji iznos 2.750,00 kuna, za tročlanu obitelj 3.250,00 kuna, te za svakog sljedećeg člana obitelji taj iznos se povećava za daljnjih 500,00 kuna.

Stalni boravak može se odobriti strancu koji do dana podnošenja zahtjeva ima neprekidno 5 godina odobren privremeni boravak. Smatra se da je stranac neprekidno boravio u Republici Hrvatskoj ako je u razdoblju od pet godina izbivao višekratno do 10 mjeseci ili jednokratno do 6 mjeseci. Strancu kojem je odobren privremeni boravak u svrhu studiranja, u vrijeme potrebno za odobrenje stalnog boravka, računa se samo polovica vremena provedenog na temelju odobrenog privremenog boravka u svrhu studiranja. Stranci kojima je odobren stalni boravak mogu raditi bez dozvole za boravak i rad ili potvrde o prijavi rada.

Također, stalni boravak može se odobriti i: strancu koji do dana podnošenja zahtjeva ima neprekidno 3 godine odobren privremeni boravak, a u statusu izbjeglice je bio najmanje 10 godina, što se dokazuje potvrdom nadležnog državnog tijela za izbjeglice; strancu koji je imao prebivalište u Republici Hrvatskoj na dan 08.10.1991. godine, a koji je korisnik programa povratka ili obnove ili stambenog zbrinjavanja, što se dokazuje potvrdom nadležnog državnog tijela za izbjeglice i za kojeg je utvrđeno da se je vratio s namjerom da trajno živi u Republici Hrvatskoj, te djetetu čija oba roditelja u trenutku njegova rođenja imaju odobren stalni boravak, odnosno djetetu samohranog roditelja kojem je odobren stalni boravak.

Dodatni uvjeti za reguliranje stalnog boravka su: valjana strana putna isprava, posjedovanje sredstava za uzdržavanje, zdravstveno osiguranje, poznavanje hrvatskog jezika i latiničnog pisma, hrvatske kulture i društvenog uređenja, te da ne predstavlja opasnost za javni poredak, nacionalnu sigurnost ili javno zdravlje. Status stalnog boravka omogućuje strancima jednak tretman kao i državljanima u odnosu na zapošljavanje, socijalnu skrb, prava iz mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, pravo na doplatak za djecu te roditeljske potpore, slobodu udruživanja i povezivanja te članstva u organizacijama koje zastupaju radnike ili poslodavce ili organizacijama čiji članovi obavljaju posebno zanimanje, uključujući i naknade koje im takve organizacije daju, slobodu kretanja unutar teritorija kao i zaštitu od izručenja. Također, stranac na stalnom boravku

ima pravo na: stručno usavršavanje, obrazovanje i studentske stipendije, porezne olakšice te pristup tržištu roba i usluga.

Stranci povratnici i izbjeglice ne moraju ispunjavati uvjete koji se odnose na posjedovanje sredstava za uzdržavanje, zdravstveno osiguranje, poznavanje hrvatskog jezika i latiničnog pisma te hrvatske kulture i društvenog uređenja.

/ 1.2. **Stranci nereguliranog boravka**

Nezakonite migracije različito se definiraju, na što upućuje i mnoštvo termina kojima ih se označuje: prikrivene (*clandestine*), neregularne (*irregular*), nezakonite (*illegal*), neovlaštene (*unauthorised*) i bez dokumenata (*undocumented* ili *sans papiers*). Moguće je razgraničiti tri glavna aspekta zakonitosti: ulazak u zemlju, boravak i zapošljavanje. Osobama uhvaćenim bez potrebnih dokumenata može se ograničiti sloboda kretanja smještajem u Prihvatni centar za strance Ježevo, pokraj Dugog Sela, ako prisilno udaljenje nije moguće odmah izvršiti. Smještaj u Centru određuje se na vrijeme do 6 mjeseci, a iznimno se može produžiti za još najviše 12 mjeseci. Prema Pravilniku o boravku u Prihvatnom centru za strance³⁷, strancu se osigurava ravnopravan položaj tijekom boravka u Centru neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, naobrazbi ili drugim osobinama. Također, obaveze stranca prilikom boravka su: poštovati upute kako bi se osigurala disciplina i red; održavati čistoću u sobama, sanitarnim prostorima i zajedničkim prostorijama Centra; čuvati inventar i prostorije od oštećenja; svakodnevno održavati osobnu higijenu; brinuti se za osobnu urednost i urednost odjeće koja mu je dodijeljena od strane Centra; brižno i uredno upotrebljavati ležaj, inventar i drugu opremu Centra; štedljivo trošiti vodu, električnu energiju, sredstva za čišćenje i sanitarno – higijenske potrepštine; dozvoliti provedbu sanitarno-dezinfekcijskih mjera; ovlaštene službenike Centra odmah obavijestiti o mogućem pogoršanju svojeg zdravstvenog stanja radi sprječavanja širenja bolesti te eventualnog prenošenja zaraznih bolesti na druge strance; na sportskom terenu voditi brigu da prilikom sportskih aktivnosti ne ozlijedi sebe ili drugog stranca; predati vlastita novčana sredstva koja će biti deponirana; platiti troškove štete koji su nastali u Centru namjernim oštećenjem ili uništenjem, sukladno troškovniku; vratiti neoštećenu opremu koju je imao na korištenju; platiti troškove smještaja i prisilnog udaljenja.

Dok su njegova prava: zatražiti stručnu pomoć ovlaštenih službenika Centra radi rješavanja svog slučaja; na kulturne, sportsko-rekreativne, društvene, vjerske i ostale aktivnosti; na dva besplatna telefonska poziva; na neograničen broj telefonskih razgovora na vlastiti trošak; na opravdane i dozvoljene posjete; držati kod sebe, na vlastitu odgovornost, manje vrijedne predmete koji ne ugrožavaju sigurnost; koristiti dozvoljene vlastite stvari koje su spremjene na čuvanju; posjedovati manje količine duhanskih proizvoda; pušiti duhanske proizvode na određenom i posebno označenom prostoru; na tri obroka hrane dnevno; na higijenski pribor i odjeću sukladno normativima i mogućnostima Centra; na psihosocijalnu i zdravstvenu skrb; na boravak na svježem zraku; na nabavu manjih količina osobnih potrepština.

³⁷ Dostupno na: <http://www.policija.hr/mup.hr/main.aspx?id=10213>, posjećeno: 10.10.2012.

Tijekom redovitih posjeta Prihvatnom centru, kao i razgovora s osobama smještenim u njemu, saznajemo kako se većina stvari navedenih u Pravilniku poštuje. Zamjerke su jedino na kratko vrijeme mogućeg bivanja na svježem zraku te smještaj maloljetnika³⁸. Za ovo posljednje, rješenje se pronašlo u izgradnji novog smještajnog objekta namjenjenog isključivo obiteljima i maloljetnicima.

/ Radni migranti

Zakonom o strancima propisano je da stranac može raditi u Republici Hrvatskoj na temelju dozvole za boravak i rad ili potvrde o prijavi rada. Dozvola za boravak i rad je jedinstvena dozvola kojom se strancu dozvoljava privremeni boravak i rad u Republici Hrvatskoj, a izdaje se na temelju godišnje kvote i izvan godišnje kvote. Odluku o godišnjoj kvoti dozvola donosi Vlada Republike Hrvatske u skladu s migracijskom politikom i stanjem na tržištu rada te se ista objavljuje u *Narodnim novinama*. Stranac može raditi u Republici Hrvatskoj samo na onim poslovima za koje mu je izdana dozvola za boravak i rad ili potvrda o prijavi rada i samo kod onog poslodavca s kojim je zasnovao radni odnos.

Bez dozvole za boravak i rad ili potvrde o prijavi rada mogu raditi stranci koji u Republici Hrvatskoj imaju odobren stalni boravak, azil, supsidijarnu ili privremenu zaštitu, privremeni boravak u svrhu spajanja obitelji s hrvatskim državljaninom, strancem na stalnom boravku, azilantom te strancem kojem je odobrena supsidijarna ili privremena zaštita, privremeni boravak iz humanitarnih razloga, autonomni boravak, status redovitog učenika ili studenta kada obavljaju poslove posredstvom ovlaštenih posrednika, bez zasnivanja radnog odnosa te privremeni boravak u svrhu znanstvenog istraživanja koji je odobren temeljem ugovora o gostovanju.

Na temelju potvrde o prijavi rada mogu raditi stranci koji obavljaju određene poslove taksativno nabrojane člancima 82. i 83. Zakona o strancima i to do 90 odnosno 60 dana godišnje, a do 30 dana autori i izvođači na području glazbene, glazbeno-scenske i plesne umjetnosti kao i prateće izvjestiteljsko, organizacijsko i tehničko osoblje te stranci na sajamskim ili izložbenim priredbama na kojima izlaže njihov poslodavac.

Važna je tema i rad nezakonitih migranata i nesigurnost koja proizlazi iz tog statusa. Migrantski radnici, a posebno oni koji žive u Republici Hrvatskoj odnosno rade neregularno, zapošljavaju se uglavnom u radnom snagom deficitarnim industrijama, posebice građevinskoj industriji te ugostiteljstvu. Do točnog broja naravno nije moguće doći, ali procjenjuje se da je taj broj značajno veći i da se prvenstveno radi o državljanima BiH i Srbije.

Zakonodavstvo radi razliku između stranaca koji su „obični“ radnici i stranaca koji su vlasnici, suvlasnici ili menadžeri u vidu puno jednostavnijih procedura i lakše mogućnosti reguliranja statusa za potonje.

38 Usklađenost zakonodavstva i prakse hrvatskih institucija s europskom pravnom stečevinom u području azila i neregularnih migracija, Bužinkić i dr., Centar za mirovne studije, 2010.

Privremeni boravak u svrhu spajanja obitelji

Ovakva vrsta statusa može se odobriti strancu koji je član uže obitelji hrvatskog državljanina, stranca koji ima odobren stalni boravak, stranca koji ima odobren privremeni boravak te stranca kojemu je odobrena zaštita sukladno odredbama Zakona o azilu. Članovima uže obitelji smatraju se bračni drugovi, osobe koje su u izvanbračnoj zajednici, maloljetna zajednička djeca bračnih i izvanbračnih drugova, njihova maloljetna posvojena djeca te maloljetna djeca svakog od njih, a koja nisu zasnovala vlastitu obitelj te roditelji ili posvojitelji maloljetne djece. Ako postoje posebni osobni ili ozbiljni humanitarni razlozi za spajanje obitelji u Republici Hrvatskoj, članom obitelji iznimno se smatra i drugi srodnik. U slučaju poligamnog braka spajanje obitelji na području Republike Hrvatske odobrit će se samo jednom bračnom drugu.

Stranac kojem je odobren privremeni boravak u svrhu spajanja obitelji ostvaruje pravo na obrazovanje, usavršavanje, rad i samozapošljavanje.

Privremeni boravak u svrhu studiranja

Osim što je nužno da stranac ispunjava opće uvijete za privremeni boravak, za ovu svrhu mora ispuniti i sljedeće: studirati na visokom učilištu u Republici Hrvatskoj, dolaziti u okviru razmjene studenata odnosno mobilnosti mladih ili dolaziti na praksu putem ovlaštene organizacije ili temeljem međunarodnih ili međusveučilišnih sporazuma.

Privremeni boravak u svrhu znanstvenog istraživanja strancu će se odobriti ukoliko ima ugovor o gostovanju i ispunjava opće uvijete osim dokaza o zdravstvenom osiguranju.

Privremeni boravak iz humanitarnih razloga

Osobi se može odobriti boravak za ovu svrhu ukoliko se radi o:

- osobi koja je žrtva trgovanja ljudima te je prihvatila program pomoći i zaštite
- maloljetniku koji je napušten ili je žrtva organiziranog kriminala ili je iz drugih razloga ostao bez roditeljske zaštite, bez skrbništva ili bez pratnje
- strancu koji je do dana podnošenja zahtjeva najmanje 10 godina bio u statusu izbjeglice ili koji je obuhvaćen programom obnove ili povratka ili stambenog zbrinjavanja izbjeglica iz Republike Hrvatske, što se dokazuje potvrdom nadležnog državnog tijela za izbjeglice
- osobi koja surađuje s nadležnim tijelima i njeno je sudjelovanje neophodno u kaznenom postupku koji se vodi protiv poslodavca koji ju je nezakonito zapošljavao
- ozbiljnim opravdanim razlozima humanitarne prirode koji se dokazuju dokumentacijom na temelju koje se može utvrditi postojanje humanitarnih razloga (npr. dokazi kojima se utvrđuje da osoba boravi dugi niz godina u Republici Hrvatskoj te da zbog osobito teških zdravstvenih razloga ili visoke životne dobi nije regulirala svoj boravak u Republici Hrvatskoj ili da je žrtva obiteljskog nasilja koja je ostala bez odgovarajuće skrbi).

Uskoro ćemo se susretati s još jednom grupom stranaca koji će imati posebno reguliran status, a to su državljani drugih zemalja Europske unije. Te se osobe ne smatraju migrantima, već se prema pravu Europske unije smatraju građanima koji koriste svoje pravo na slobodu kretanja.

Također, preklapanje između pojmova stranaca i migranata očituje se u slučaju grupe nazvane državljani trećih zemalja s reguliranim boravkom. To je prije svega koncept korišten u Europskoj uniji gdje se pojam nedržavljanca Europske unije zamjenjuje s državljanima trećih zemalja. Definicija državljanca treće zemlje je osoba koja nije građanin Unije u smislu članka 17.(1) Ugovora EK. Ova grupa uključuje sve migrante, strance i apatride koji su legalno prešli međudržavnu granicu s ciljem zapošljavanja, spajanja obitelji, humanitarnih razloga, studija i međunarodne zaštite.

Osim prije spomenutih kategorija stranaca u Republici Hrvatskoj zakonodavni okvir prepoznaje i apatride, povratnike, tražitelje azila te izbjeglice. U Republici Hrvatskoj je zbog recentnih događanja vezanih za ratove na teritoriju zemalja bivše Jugoslavije došlo do korištenja različitih termina za osobe koje su bile prisiljene napustiti svoju državu ili državu u kojoj su imale prebivalište zbog straha ili opasnosti od rata, proganjanja ili prirodne katastrofe. Kada u Hrvatskoj govorimo o izbjeglicama, govorimo o osobama koje su protjerane iz Bosne i Hercegovine i koje su u Hrvatskoj ostvarile zaštitu početkom 90-ih. Kada govorimo o „novijim“ izbjeglicama, odnosno osobama koje su ostvarile neku vrstu međunarodne zaštite nakon 2004. godine (nakon donošenja prvog Zakona o azilu), koristit ćemo termine azilanti, stranci pod supsidijarnom zaštitom te stranci pod privremenom zaštitom.

Apatrid je u članku 2. Zakona o strancima definiran na sljedeći način: „Osoba bez državljanstva je stranac koju ni jedna država sukladno svom nacionalnom zakonodavstvu ne smatra svojim državljaninom.“ Unatoč instrumentima međunarodnog prava (najznačajniji je Konvencija o pravnom položaju osoba bez državljanstva iz 1954. godine) i naporima država, međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva, i dalje postoje osobe bez državljanstva. Najčešći razlozi zbog kojih dolazi do gubitka državljanstva su sukobi zakona, transfer teritorija, zakon o braku, administrativne prakse, diskriminacije, neupisivanja novorođenih, oduzimanja državljanstva (kada država opozove državljanstvo nekog pojedinca) i odricanja državljanstva (kada pojedinac odbije zaštitu države), ali i posljedica prisilnog raseljavanja (osobito kada je njihovo raseljavanje popraćeno mijenjanjem teritorijalnih granica ili je njihovo mijenjanje uslijedilo nakon raseljavanja).

Vrlo se malo zna o tome kako se u praksi poštuju prava apatrida, iako bi Hrvatska uz poštovanje prava nabrojanih u Konvenciji trebala omogućiti uživanje prava koja su istovjetna barem onima koja uživaju ostali stranci u državi. Iako je 2011. godine u Hrvatskoj bilo registrirano tek 20 apatrida, pretpostavlja se da je taj broj znatno veći. Prema nezavisnim procjenama, dio romske populacije u Hrvatskoj su osobe bez državljanstva, što im onemogućuje ostvarivanje prava na odgovarajući smještaj, zapošljavanje, obrazovanje i zdravstveno osiguranje.

Povratnici su osobe koje su u Republici Hrvatskoj živjele do početka ratnog sukoba radi kojeg je napuštaju i vraćaju se nakon završetka ratnih sukoba. Uglavnom se radi o osobama iz Srbije i Bosne i Hercegovine. Oni prognanici koji se vraćaju temeljem Programa povratka zbrinjavanja

izbjeglica, prognanika i raseljenih osoba (1998.) te temeljem stambenog zbrinjavanja i obnove, a nemaju hrvatsko državljanstvo, moraju regulirati svoj boravak u Republici Hrvatskoj sukladno Zakonu o strancima. Povratnik koji je imao prijavljeno prebivalište u Republici Hrvatskoj na dan 8. listopada 1991. godine, a korisnik je programa povratka, obnove ili stambenog zbrinjavanja, može regulirati privremeni boravak iz humanitarnih razloga sukladno članku 65. stavku 1. točki 3. Zakona o strancima. Povratnik koji je imao prijavljeno prebivalište u Republici Hrvatskoj na dan 8. listopada 1991. godine, a korisnik je programa povratka, obnove ili stambenog zbrinjavanja, može odmah podnijeti zahtjev za stalni boravak sukladno članku 94. stavku 1. točki 2. Zakona o strancima ukoliko se vratio s namjerom da trajno živi u Republici Hrvatskoj. Zahtjev za stalni boravak povratnik može podnijeti odmah nakon ostvarenog povratka/dolaska u Republiku Hrvatsku te, ako je imao prijavljeno prebivalište u Republici Hrvatskoj na dan 8. listopada 1991. godine, više nije potrebno da najprije traži privremeni boravak.

Tražitelj azila je stranac koji podnese zahtjev za azil o kojem nije donesena pravomoćna odluka. Riječ je dakle o strancu koji ima ovaj status od samog zatraženja azila po dolasku u Republiku Hrvatsku pa do okončanja postupka, bilo pozitivnog ili negativnog. Od 2004. godine do prosinca 2012. godine u Republici je Hrvatskoj podneseno preko 3500 zahtjeva. Osobe koje traže azil uglavnom su smještene u Prihvatištima za tražitelje azila (Kutina, Zagreb, Pula), objekima koji služe kolektivnom smještaju tražitelja azila. Također, tražiteljima azila ne ograničava se pravo kretanja te mogu biti smješteni bilo gdje na teritoriju Republike Hrvatske. Najveći broj tražitelja azila je iz zemalja regije, iz Afganistana, Pakistana, Irana i Palestine. Tražitelji azila imaju sljedeća prava: boravak, osiguranje osnovnih uvjeta za život i smještaj, zdravstvenu zaštitu, osnovno i srednje školovanje, novčanu pomoć, besplatnu pravnu pomoć, humanitarnu pomoć, slobodu vjeroispovijesti i vjerskog odgoja djece te rad.

Azil je zaštita kojom se ostvaruje ustavna odredba o pružanju utočišta izbjeglici u Republici Hrvatskoj na temelju odluke nadležnog tijela. U Republici Hrvatskoj azil će se odobriti strancu koji se ne nalazi u zemlji svog državljanstva ili osobi bez državljanstva koja se nalazi izvan zemlje uobičajenog boravišta, a koja se zbog osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja ne može ili ne želi staviti pod zaštitu te zemlje. Do prosinca 2012. godine u Republici Hrvatskoj je azil ostvarilo 50 osoba.

Azil se neće i ne može odobriti na temelju ekonomskih razloga, već isključivo političkih, točnije zbog:

rase - posebno podrazumijeva boju kože, porijeklo te pripadnost određenoj etničkoj skupini

vjere - posebno uključuje teistička, neteistička i ateistička uvjerenja, sudjelovanje ili nesudjelovanje u privatnim ili javnim formalnim vjerskim obredima, bilo samostalno ili u zajednici s drugima, druge vjerske obrede ili izražavanje vjere te oblike osobnog ili zajedničkog ponašanja koji se temelje na vjerskom uvjerenju ili iz njega proizlaze

nacionalnosti - posebno podrazumijeva pripadnost grupi ljudi koja je određena svojim kulturnim, etničkim ili jezičnim identitetom, zajedničkim zemljopisnim ili političkim porijeklom ili odnosom sa stanovništvom neke druge zemlje, a može obuhvatiti i državljanstvo

političkog mišljenja - posebno uključuje mišljenje, stajalište ili uvjerenje o stvarima povezanim s potencijalnim vršiteljima proganjanja iz članka 10. Zakona o azilu te njihove politike ili metode, bez obzira je li tražitelj azila postupao po tom mišljenju, stajalištu ili uvjerenju

određene društvene skupine - posebno uključuje članove koji imaju zajedničke urođene osobine ili zajedničko porijeklo koje se ne može izmijeniti, odnosno karakteristike ili uvjerenja u toj mjeri značajna za njihov identitet ili svijest da se te osobe ne smije prisiliti da ih se odreknu, a ta skupina ima poseban identitet u konkretnoj zemlji jer je društvo koje ju okružuje smatra različitom. Ovisno o okolnostima u zemlji porijekla, određena društvena skupina može označavati i skupinu koja se temelji na zajedničkim karakteristikama spolne orijentacije. Spolnom orijentacijom ne mogu se smatrati djela koja se smatraju kaznenim djelima sukladno zakonodavstvu Republike Hrvatske. Značajke vezane za spol mogu se uzeti u obzir, ali one same za sebe ne predstavljaju presumpciju postojanja razloga za proganjanje u smislu članka 4. Zakona o azilu.

Prava koja uživaju osobe kojima je odobren status azila su boravak u Republici Hrvatskoj, smještaj, rad, zdravstvena zaštita, školovanje, sloboda vjeroispovijesti i vjerskog odgoja djece, besplatna pravna pomoć, socijalna skrb, spajanje obitelji te pomoć pri uključivanju u društveni život.

Supsidijarna zaštita odobrit će se strancu koji ne ispunjava uvjete za odobrenje azila, a za kojeg postoje opravdani razlozi koji ukazuju da će se, ukoliko se vrati u zemlju porijekla, suočiti sa stvarnim rizikom trpljenja ozbiljne nepravde te koji nije u mogućnosti ili se zbog takvog rizika ne želi staviti pod zaštitu te zemlje. Republika Hrvatska je do kraja 2012. godine odobrila supsidijarnu zaštitu za 30 osoba. Ono što čini osnovnu razliku između azila i supsidijarne zaštite je vremensko ograničenje supsidijarne zaštite na tri godine, dok je azil u pravilu vremenski neograničen. Supsidijarna zaštita se može produljiti na još maksimalno dvije godine. Osobe pod supsidijarnom zaštitom uživaju sva prava kao i azilanti, osim što nemaju pravo na spajanje obitelji i putovnicu.

Privremena zaštita je zaštita koja se odobrava strancima koji u Republiku Hrvatsku u velikom broju dolaze iz zemlje u kojoj je zbog rata ili njemu sličnog stanja, općeg nasilja ili unutarnjih sukoba došlo do kršenja ljudskih prava, zatim ako ih zemlja porijekla nije spremna ili nije u mogućnosti zaštititi te ukoliko zbog velikog broja osoba nije moguće učinkovito provesti postupak za odobrenje azila u interesu svih osoba koje traže zaštitu. Prava ovih osoba su boravak, osnovna sredstva za život i smještaj, zdravstvena zaštita, osnovno i srednje školovanje, informacije o pravima i obvezama, rad, spajanje obitelji te sloboda vjeroispovijesti i vjerski odgoj djece.

DEFININIRANJE INDIKATORA INTEGRACIJE U HRVATSKOJ

Država koja odgovorno i planski pristupa vlastitom razvoju i zaštiti ljudskih prava, a pri tom je suočena s manje ili više intenzivnim dolaskom imigranata, treba na zadovoljavajući način osmisлити i svoju integracijsku politiku³⁹. Kada govorimo o integraciji kao dvosmjernom procesu prilagodbe koji je pri tom dugoročan i multidimenzionalan te ako se politikom želi usmjeriti takav proces, tada je važno imati jasnu ideju o tome kojim instrumentima se može intervenirati, u kojem dijelu procesa i u kojem trenutku. Dvosmjernost procesa podrazumijeva postojanje dvije strane odnosno grupe kojima je cilj živjeti zajedno. U ovom je kontekstu važna činjenica da te dvije grupe nisu jednake po moći koju imaju, odnosno da se radi o većini (hrvatskim državljanima) i manjini (strancima). Slijedom toga, konstrukt *drugog* ili *stranca* može biti temeljen na pravnom statusu (stranci), na fizičkim razlikama (rasa), na (percipiranoj) kulturi i religiji, na klasnim karakteristikama ili bilo kojoj kombinaciji tih kategorija.

U literaturi je najčešće korištena podjela na tri dimenzije integracije na temelju kojih analitički možemo doći do različitih područja života te kriterija po kojima možemo mjeriti ili procjenjivati koliko su otvorena prema strancima. Te tri dimenzije su pravno-politička, socio-ekonomska i kulturno-religijska.

Pravno-politička dimenzija govori o tome u kojoj se mjeri stranci smatraju potpunim članovima političke zajednice i koliko im je to omogućeno biti. Gotovo jednako kao i kada se govori o generacijama ljudskih prava i važnosti svake od generacija, ako prava iz ove dimenzije nisu zadovoljena ili ostvarena, druge dvije dimenzije nisu ostvarive. Pravni status koji netko ima i prava koja mu slijedom toga pripadaju uvelike se odražavaju na njegov svakodnevni život i ponašanje, odnosno na integraciju. Neizvjesnost koja je često prisutna u slučajevima migrantskih radnika i tražitelja azila najbolji je dokaz važnosti sigurnosti statusa. Osim toga, nemogućnost stranaca da sudjeluju u političkim životu, sustavu i u procesima donošenja odluka nikako nije konstruktivna i ne doprinosi integraciji, budući da se radi ne samo o paternalističkom stavu, već se time strancima šalje poruka da su *outsajderi*.

Socio- ekonomska dimenzija se odnosi na socijalna i ekonomska prava i status te uključuju radnička prava i sustavnu podršku u socijalnoj i ekonomskoj sferi života. Treća, kulturno-religijska dimenzija integracije govori o mogućnostima stranaca da prakticiraju, organiziraju i manifestiraju svoje potrebe iz perspektive kulturne, etničke ili religijske grupe.⁴⁰

³⁹ Integracijske politike i prakse u sustavu azila u Republici Hrvatskoj. Uključivanje azilanata i stranaca pod supsidijarnom zaštitom u hrvatsko društvo, Bužinskić, E. i Kranjec, J., Centar za mirovne studije, 2012.

⁴⁰ Rinus Penninx, *Integration Processes of Migrants: Research Findings and Policy Challenges*, Migracijske teme

Važan i neizostavan segment integracijskog procesa tiče se aktera/dionika uključenih u sam proces ili onih koji bi to trebali biti, a s obzirom na to razlikuju se tri razine integracije.

Prva je razina osobna (individualna) i odnosi se na smještaj, zaposlenje, obrazovanje i socijalnu i kulturnu adaptaciju u novo društvo.

Druga razina su kolektivi odnosno migrantske grupe. Organizacije migranata su izraz mobilizacije resursa zajednice i ambicije te mogu postati ili prihvaćeni dio zajednice (partner u procesu izrade integracijske politike) ili mogu ostati isključeni ili se samoizolirati od ostatka društva.

Treća razina tiče se institucija, i to dvije relevantne vrste: opće javne institucije u društvu dolaska (nacionalne ili lokalne) kao što su obrazovni sustav, tržište rada, javno-zdravstveni sustav te politički sustav. To su institucije koje bi svim građanima trebale služiti jednako. Zakoni, regulacije, izvršna tijela, ali i nepisana pravila i prakse također su dio ovih institucija. Nadalje, ove institucije mogu otežati ili onemogućiti pristup odnosno jednak ishod za imigrante i etničke manjine na dva načina: s jedne ih strane formalno mogu isključiti u potpunosti (kao što je to slučaj u većini zemalja i gradova) ili djelomično (kao što je to slučaj sa sustavima socijalne zaštite). S druge strane, ako sustav i predviđa uključivanje svih, čest slučaj u praksi je da takve institucije mogu onemogućiti jednake ishode za imigrante zbog povijesno i kulturno determiniranog načina rada, odnosno ne uzimajući u obzir specifične karakteristike migranata i njihove situacije uzrokovane poviješću migracija, kulturnim i religijskim porijeklom ili jezikom. Druga su vrsta institucije koje su usmjerene na partikularne potrebe stranaca: to su ili institucije koje utemelje sami stranci ili institucije koje rade za strance, a ponajviše su koncentrirane na domenu kulture i religije. Vrijednost i opravdanost tih institucija u usporedbi s općim javnim institucijama jest ograničenost na one osobe koje ih dobrovoljno izaberu i koje su im naklonjene.

Na razini Europske unije dogovoreni osnovni ciljevi za integraciju državljana trećih zemalja odnose se na postizanje što sličnijih prava i obveza s državljanima Europske unije. Ipak, kada govorimo o praksi, stvari su bitno drugačije. U raspravi o zaprekama integraciji navode se četiri područja života koji imaju najviše utjecaja na (ne)uspjeh integracijskih politika: mogućnosti stjecanja državljanstva, ekonomska integracija, socijalna kohezija i obrazovanje. Sve zemlje članice na sebi prihvatljiv način prate i nadziru integracijski proces, a mnoge od njih izrađuju i posebne godišnje izvještaje koji se prihvaćaju u parlamentu.⁴¹

Na temelju prije spomenutih dimenzija integracije izdvajamo ona područja života koja su se pokazala ključnima u integraciji, kao i indikatore na temelju kojih ćemo procjenjivati uspješnost istih.

⁴¹ Setting up a system of benchmarking to measure the success of Integration policies in Europe, Jan Niessen and Thomas Huddleston, The European Parliament's committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 2007.

	Zakonodavna razina	Praktična razina	Konkretni slučajevi
Statusna i kvalifikacijska pitanja	<p>Koliko dugo stranci moraju čekati i koja je dokumentacija potrebna da bi dobili odobrenje stalnog boravka?</p> <p>Računa li se i kako vrijeme provedeno u statusu studenta/učenika za odobrenje stalnog boravka?</p> <p>Koji se uvjeti trebaju zadovoljiti za stjecanje statusa boravka? Jesu li ti uvjeti socijalnog, ekonomskog ili kulturnog karaktera?</p> <p>Koliko traje privremeni boravak i kakve su mogućnosti za njegovo produljenje?</p> <p>Koji su razlozi odbijanja, povlačenja ili odbacivanja zahtjeva za produljenje i koji su pravni lijekovi propisani?</p> <p>Kako je regulirana zaštita od izručenja?</p> <p>Koja prava imaju stranci s obzirom na status?</p> <p>Koji propisi vrijede za mogućnost spajanja obitelji stranaca, koji su uvjeti i kako su definirani članovi obitelji?</p> <p>Koja prava ostvaruju članovi obitelji?</p> <p>Kako je reguliran pristup državljanstvu, koji su uvjeti i postoji li mogućnost dvojnog državljanstva?</p> <p>Koje su procedure za traženje azila, koji su uvjeti za dobivanje zaštite, koja prava imaju i postoje li posebna prava za ranjive skupine?</p> <p>Koja prava imaju osobe pod zaštitom?</p> <p>Postoji li obveza informiranja stranaca o njihovim pravima?</p>	<p>Omjer odobrenih dozvola boravka u odnosu na broj podnesenih zahtjeva.</p> <p>Broj odobrenih dozvola po zemljama porijekla stranaca.</p> <p>Učestalost protjerivanja zbog neregularnog boravka.</p> <p>Broj stranaca s odobrenim stalnim boravkom.</p> <p>Omjer podnesenih zahtjeva za azil i odobrenih zaštita.</p> <p>Prosječno trajanje procedura traženja azila, stalnog i privremenog boravka.</p>	
Socijalna prava	<p>Koja socijalna prava imaju stranci?</p> <p>Na koji je način propisano korištenje i pristup socijalnim uslugama za strance?</p> <p>Kakve su mogućnosti pristupa subvencioniranom smještaju?</p> <p>Na koji je način regulirana edukacija djelatnika u sustavu socijalne skrbi za rad sa strancima?</p>	<p>Kvaliteta stambenih prostora u kojima žive stranci (topla voda, unutarnji zahod, broj soba po osobi, veličina po osobi).</p> <p>Broj organizacija stranaca i organizacija za strance i njihove socijalne aktivnosti.</p> <p>Broj stranaca korisnika socijalnih usluga i zemlje porijekla.</p> <p>Informiranost stranaca o njihovim socijalnim pravima.</p> <p>Postojanje posebnih socijalnih usluga namijenjenih strancima.</p>	<p>Diskriminacija prilikom iznajmljivanja stanova.</p> <p>Urbana segregacija.</p>
Pristup zdravstvenom sustavu	<p>Kako je regulirana zdravstvena zaštita za strance?</p> <p>Koja prava iz zdravstvenog sustava stranci mogu koristiti?</p> <p>Na koji način je regulirana edukacija zdravstvenih djelatnika za rad sa strancima?</p> <p>Kakva je mogućnost pristupa zdravstvenoj zaštiti?</p>	<p>Postotak stranaca koji koriste javne te privatne zdravstvene usluge.</p> <p>Informiranost stranaca o njihovim zdravstvenim pravima.</p>	

<p>Ekonomska prava</p>	<p>Koje kategorije stranaca imaju jednak pristup zaposlenju kao državljani?</p> <p>Kako je reguliran pristup tržištu rada za pojedine kategorije stranaca?</p> <p>Mogućnost i vrijeme potrebno za samozapošljavanje?</p> <p>Pristup zavodu za zapošljavanje?</p> <p>Na koji je način regulirano priznavanje akademskih i profesionalnih kvalifikacija postignutih izvan države?</p> <p>Postoje li mjere za bolju integraciju stranaca na tržište rada?</p> <p>Koja prava stranci imaju kao radnici i koliko su zaštićeni?</p> <p>Na koji je način regulirana edukacija javnih djelatnika za rad sa strancima ?</p>	<p>Trajanje nezaposlenosti stranaca.</p> <p>Učestalost sudjelovanja u sivoj ekonomiji.</p> <p>Broj stranaca članova sindikata.</p> <p>Broj priznatih kvalifikacija izvan Hrvatske.</p> <p>Omjer priznatih kvalifikacija hrvatskim državljanima i strancima.</p> <p>Razina priznatih kvalifikacija.</p> <p>Omjer u visini plaća za hrvatske državljane i strance.</p> <p>Informiranost stranaca o njihovim radnim pravima.</p> <p>Kvota zapošljavanja stranaca.</p>
<p>Obrazovanje i usavršavanje</p>	<p>Kako je reguliran pristup predškolskom, osnovnoškolskom i srednjoškolskom obrazovanju?</p> <p>Kako je reguliran pristup visokom obrazovanju?</p> <p>Postoje li mjere podrške strancima za povećanje broja stranih učenika?</p> <p>Na koji je način regulirana edukacija obrazovnih djelatnika za rad sa strancima, učenicima i roditeljima?</p> <p>Na koji su način regulirani pristup te podrška pristupu i sudjelovanju u stručnom usavršavanju?</p> <p>Na koji je način regulirano interkulturalno obrazovanje?</p> <p>Na koji je način propisana prilagodba nastavnih materijala i kurikuluma s obzirom na promjene u različitosti školske populacije?</p> <p>Na koji je način regulirana mogućnost učenja materinskog jezika?</p> <p>Na koji je način regulirano učenje hrvatskog jezika?</p>	<p>Broj djece uključen u predškolske programe, osnovnu i srednju školu.</p> <p>Omjer broja djece stranaca i broja djece stranaca sa završenim osnovnim i srednjim obrazovanjem.</p> <p>Broj stranaca upisanih na fakultete.</p> <p>Broj stranaca koji završe fakultet.</p> <p>Postojanje programa podrške učenja hrvatskog jezika.</p> <p>Postojanje dostupnih službi informiranja učenika, dostupnih prevoditeljskih usluga za obitelji stranih učenika te usluga savjetovanja o edukaciji.</p> <p>Postojanje mjera za promicanje socijalne integracije u školama.</p> <p>Diskriminacija stranih učenika u školama (od drugih učenika, nastavnika, drugog školskog osoblja).</p>
<p>Kulturna prava</p>	<p>Na koji je način regulirano osnivanje, rad i funkcioniranje udruga koje promiču kulturu stranaca?</p> <p>Mogu li stranci i na koji način osnovati svoje medije?</p> <p>Na koji je način regulirano izvještavanje medija o temama važnim za strance?</p> <p>Na koji je način regulirana sloboda vjeroispovijesti?</p>	<p>Kako i koliko su stranci uključeni u hrvatski društveni život?</p> <p>Koliko su teme prisutne u medijima važne strancima?</p> <p>Postoje li strani mediji?</p> <p>Koliko emisija, novina i portala ima vijesti na stranim jezicima?</p>
<p>Politička prava</p>	<p>Kako su regulirana izborna prava stranaca?</p> <p>Kako je regulirano pravo stranaca na udruživanje, članstvo ili sudjelovanje u radu političkih stranaka?</p> <p>Kako je regulirano osnivanje savjetodavnih tijela stranaca na različitim razinama i kakav je sastav tih tijela?</p> <p>Na koji su način stranci zaštićeni od diskriminacije, postoji li specijalizirana agencija za suzbijanje diskriminacije i za koje osnove?</p>	<p>Postoje li konzultacije sa strancima na nacionalnoj ili regionalnoj i lokalnoj razini gdje živi određeni postotak stranaca?</p> <p>Stope kaznenih djela stranaca i odnos s onima počinjenima od strane hrvatskih državljana.</p> <p>Postupanje javnih službenika prema strancima (policija, socijalni radnici i sl.).</p> <p>Broj kaznenih djela zločina iz mržnje ili govora mržnje na rasnoj osnovi.</p>

II

Recentne statistike i studije slučaja

KONTEKSTUALIZACIJA MIGRACIJSKIH TRENDOVA I STATUSNIH PITANJA POLOŽAJA STRANACA U RH

Drago Župarić-Ilić, Snježana Gregurović
Institut za migracije i narodnosti

Opći podaci i metodološka ograničenja

Republika Hrvatska (RH) ima površinu od 56 594 km² i u ukupnoj površini Europske Unije (EU) sudjeluje sa samo 1,3%. Po broju stanovnika u Uniji ona je na 21. mjestu te je se, u odnosu na broj stanovnika drugih europskih zemalja, može smatrati podnaseljenom, tj. rijetko naseljenom zemljom (Grizelj i Akrap, 2011:21). Hrvatsko stanovništvo je, prema rezultatima popisa stanovništva iz 2001., smanjeno za 2,9% u usporedbi s 1991., tj. s 4 784 265, na 4 437 460. Rezultati zadnjeg Popisa iz 2011., kada je popisano 4 284 889 stanovnika, ukazuju na daljnje smanjenje broja stanovnika od 3,4% u usporedbi s 2001. Smanjenje stanovništva (depopulacija) Hrvatske za 10,4% u razdoblju od 1991. do 2011., rezultat je negativnog prirodnog i mehaničkog kretanja stanovništva. Pored broja stanovnika i gustoća naseljenosti od oko 78 stanovnika po km², dosta je ispod prosjeka EU-27 (115 stanovnika po km²).

Sukladno „Ustavu Republike Hrvatske“ (NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010) i „Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina“ (NN 155/02, 47/10, 80/10, 91/11), u Hrvatskoj su službeno priznate 22 nacionalne manjine. Ipak, zbog promjena nacionalnog sastava stanovništva u ratu i poslijeratnom razdoblju (što podrazumijeva pad općeg udjela manjina od 14,91% iz 1991. na 7,46% u 2001. i blagi rast na 7,68% iz 2011), razina nacionalne homogenosti u Hrvatskoj je prema zadnjem popisu vrlo visoka (tablica 1). Iako je broj stranih državljana u Hrvatskoj s europskog i drugih kontinenata s 0,05% ukupne populacije u 2001. porastao na 0,19% u 2011. (odnosno s 2124 u 2001. na 8052 u 2011.), u odnosu na druge zemlje EU, on je i dalje vrlo nizak.

Tablica 1 - Popis stanovništva prema nacionalnosti u RH 1991., 2001. i 2011.

(adaptirani izračun)

Nacionalnost	Republika Hrvatska					
	1991.	%	2001.	%	2011.	%
Ukupno	4.784.265		4.437.460		4.284.889	
Hrvati	3.736.356	78,10	3.977.171	89,63	3.874.321	90,42
Srbi	581.663	12,16	201.631	4,54	186.633	4,36
Nacionalne manjine (bez Srba)	131.648	2,75	129.752	2,92	142.105	3,32
Narodi Europe (bez „Muslimana“)	n/a	n/a	1.029	0,02	5.475	0,13
Narodi Afrike	n/a	n/a	156	0,00	240	0,01
Narodi Južne Amerike	n/a	n/a	111	0,00	262	0,01
Narodi Sjeverne i Srednje Amerike	n/a	n/a	210	0,00	674	0,02
Narodi Australije, N. Zelanda i Oceanije	n/a	n/a	47	0,00	127	0,00
Narodi Azije	n/a	n/a	571	0,01	1.274	0,03
Ostala izjašnjavanja	152.803	3,19	21.801	0,49	18.965	0,44
Nacionalno neopredijeljeni	73.376	1,53	79.828	1,80	26.763	0,62
Regionalne pripadnosti	45.493	0,95	9.302	0,21	27.225	0,64
Nepoznata nacionalnost	62.926	1,32	17.975	0,41	8.877	0,62

Izvor:

Popis stanovništva RH 1991., Dokumentacija 881 (1992), Zagreb: Državni zavod za statistiku; Popis stanovništva RH 2001. (2002.) Državni zavod za statistiku, Popis stanovništva RH 2011. (2012.): Državni zavod za statistiku

(www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/htm/H01_01_04/h01_01_04_RH.html)

Istraživanje migracija u Hrvatskoj otežano je jer nailazimo na osnovni metodološki problem. Naime, migracijska statistika još je uvijek nedovoljno razvijena i ne postoji cjelokupna, objedinjena i sustavno vođena baza iz koje je vidljiv broj migranata. Mišetić (2008.) ističe kako je glavni problem nepostojanje „Registra stanovništva“ kojim se u drugim zemljama lako i izravno popisuje prisutno te doseljeno i odseljeno stanovništvo pojedine zemlje. Donedavno se zakonska obveza prijave i odjave prebivališta temeljila na Zakonu o prebivalištu i boravištu građana (NN 53/91., 26/93. i 11/00.). Problem je predstavljalo to što se oni koji su odlazili u inozemstvo na razdoblje duže od godinu dana, nisu morali „odjaviti“ pa se zapravo ne može utvrditi precizan broj odseljenih osoba. Od kraja 2012., kad je na snagu stupio novi Zakon o prebivalištu (NN 144/12), osoba koja se iseljava iz Hrvatske radi trajnog nastanjenja u drugoj državi, dužna je prije iseljenja odjaviti prebivalište u policijskoj upravi ili postaji na čijem području ima prijavljeno prebivalište. Također, ukoliko privremeno odlazi izvan Hrvatske na razdoblje dulje od godine dana, osoba je dužna o tome obavijestiti policijsku upravu ili postaju na čijem području ima prijavljeno prebivalište.

Uvjeti ulaska, kretanja i boravka te rad stranaca u Republici Hrvatskoj propisani su Zakonom o strancima (NN 130/11.). Metodološki je problematično to što upravo Ministarstvo unutarnjih poslova (MUP)⁴² vodi statistiku koja je često neujednačena s onom koju od njih preuzima i dalje analizira Državni zavod za statistiku (DZS), a odnosi se na broj stranih državljana, svrhu boravka, stopu useljavanja i iseljavanja i drugo. Državni zavod za statistiku tako barata s nepotpunim podacima jer se „(i)straživanja o unutarnjoj i vanjskoj migraciji stanovništva Republike Hrvatske provode (...) na temelju podataka koji se prikupljaju u Odjelu za upravne poslove MUP-a. Podaci o vanjskim migracijama koji se dobivaju iz baze podataka MUP-a, prema načinu prikupljanja, obuhvatu i obradi nisu zadovoljavali temeljne metodološke kriterije na temelju kojih bi se dobio pouzdan pokazatelj o neto migracijama“, ističu Grizelj i Akrap (2011.). S obzirom na spomenuta metodološka ograničenja i manjkavosti, ograđujemo se od mogućih netočnosti statističkih podataka zbog kojih naše zaključke o migracijskim trendovima i broju stranaca u Hrvatskoj treba shvatiti uvjetno.

Povijesni i društveno-politički kontekst migracija u RH

Specifična geostrateška pozicija Hrvatske čini je istovremeno srednjoeuropskom te južnoeuropskom zemljom na kojoj se presijecaju putovi iz smjera europskog juga, jugoistoka i istoka u smjeru zapada i sjevera. Takav položaj, pored ostalih čimbenika, velikim je dijelom utjecao da u Hrvatskoj dođe do formiranja višeetničkih, multikonfesionalnih i plurikulturnih društava sastavljenih od autohtone i doseljene populacije.

⁴² Centralno tijelo Vlade za pitanja migracija i stranaca jest Ministarstvo unutarnjih poslova, Uprava za upravne i inspeksijske poslove; Sektor za upravne poslove, strance i državljanstvo; Služba za strance i azil; Odjel za statusna pitanja stranaca. Pitanja državljanstva također su u nadležnosti MUP-a, uz ingerencije po pitanjima viza Ministarstva vanjskih i europskih poslova.

Iako se smatra tradicionalno emigracijskom zemljom, u Hrvatskoj je došlo do promjene migracijskog obrasca te predodžbe o hrvatskom teritoriju kao isključivo emigracijskom. Iseljavanje s povijesnih hrvatskih teritorija započelo je još u 15. stoljeću s prisilnim migracijama stanovništva izbjeglih s teritorija stoljetnih ratova Habsburgovaca, Osmanlija i Mlečana. Uslijed političkih previranja i nepovoljne agrarne situacije, razvoja pomorstva i preookeanske plovidbe, u 19. se stoljeća ono i dalje nastavlja. Najizraženije migracije su bile iz dalmatinskog zaleđa, primorja i otoka u mahom prekomorske zemlje (SAD, Kanadu, Australiju, Novi Zeland i Južnu Ameriku). Razdoblje obilježeno dvama Svjetskim ratovima generiralo je nove valove raseljenog stanovništva s povijesnih hrvatskih teritorija (Gregurović i Mlinarić, 2012.). Nakon Drugoga svjetskog rata, nastavljaju se radne (ekonomske), političke i migracije optanata. Između 1945. i 1991., u Jugoslaviji su, pored migracija gostujućih radnika (*Gastarbeiters*) u zapadnoeuropske zemlje 1960-ih i 1970-ih godina, prisutne i unutarnje migracije, odnosno, preseljavanje stanovništva iz sela u gradove. Određeni broj *Gastarbeiters* trajno se nastanio u zemljama primitka, integrirao se u njihova društva i naturalizirao dovodeći sa sobom i svoje obitelji.

Povijest useljavanja u Hrvatsku obilježena je pripadnošću hrvatskih teritorija stranim vladarima. Povijesno gledajući, Hrvatska je „razmjenjivala“ stanovništvo sa susjednim teritorijima, a od 15. se stoljeća to intenzivira te se u Hrvatsku doseljavaju veće skupine srpskog i bosanskog stanovništva. Etape doseljavanja stranog stanovništva, uglavnom činovnika u gradove i poljoprivrednika u sela, tijekom 19. stoljeća odnose se na doseljavanje Austrijanaca, Nijemaca, Mađara, Talijana, Čeha, Slovaka, Ukrajinaca, Poljaka i drugih, čiji potomci danas u Hrvatskoj čine nacionalne manjine. Tijekom prve polovice 20. stoljeća, useljavanje je uglavnom bilo povezano s internim unutarnjim migracijama te planskim preseljenjima (kolonizacijama) iz pasivnih ruralnih područja u urbane centre ili u plodnije, agrarne krajeve Slavonije (Lajić i Bara, 2009.; Gregurović i Mlinarić, 2012.). U useljavanju u ta područja sudjelovali su i tzv. međurepublički migranti, doseljenici iz BiH, Srbije, Crne Gore i Makedonije.

S jedne je strane, od 1960-ih i 1970-ih godina 20. stoljeća, prisutan trend odlaska hrvatskih radnika u zapadnoeuropske zemlje (Njemačku, Austriju i Švicarsku) a s druge, povećano useljavanje migrantskih radnika iz tadašnjih jugoslavenskih republika u Hrvatsku. Tijekom 1990-ih, Hrvatska bilježi porast useljavanja, a to se ponajviše odnosi na izbjeglice iz BiH te manjim dijelom iz Makedonije i Kosova. Na kraju, ipak valja istaknuti kako je u 20. stoljeću iseljavanje iz Hrvatske dominiralo nad useljavanjem, a zemlju je napustilo 1,2 milijuna stanovnika više nego se u nju uselilo (Mišetić, 2008.).

Suvremeni migracijski trendovi u RH

U proteklih se 40 godina broj međunarodnih migranata u svijetu više nego utrostručio te se od 75 milijuna 1960. godine, povećao na 214 milijuna 2010. godine, uz procjenu o prisutnosti još 740 milijuna internih (unutardržavnih) migranata (IOM, 2011.). U istom je razdoblju udio migranata u svjetskom stanovništvu porastao a 2,5 na 2,9%, odnosno, svaki je 35. stanovnik zemlje migrant, a među njima 49% čine žene. Najbrojnija skupina svjetskih migranata su radni, odnosno ekonomski migranti. Oko polovine svjetskih migranata ekonomski je aktivna, a drugu polovinu čine ovisni i pridruženi članovi obitelji. U svijetu je 2010. bilo i između 30 i 40 milijuna neregularnih migranata (IOM, 2011.). S oko 56 milijuna migranata, Europa ima

najveću migrantsku populaciju na svijetu, a iza nje slijedi Azija s 50 milijuna migranata. Jedan od tri migranta živi u Europi, a svaki četvrti živi u Sjevernoj Americi (Skupnjak-Kapić, 2008.:118.). Prema podacima Eurostata, u 2011. u EU-27 većinu stranih državljana čine državljani trećih zemalja (20,5 milijuna) dok državljana iz drugih EU zemalja ima 12,8 milijuna. Državljana stranog porijekla (*foreign born population*) ukupno ima 48,9 milijuna odnosno 9,7%, od čega je 32,4 milijuna rođeno izvan EU, a 16,5 milijuna u zemljama članicama EU (Eurostat, 2012). Stranci su u EU uglavnom koncentrirani u četiri zemlje: Njemačkoj, Francuskoj, Italiji i Ujedinjenom Kraljevstvu.

Krajem 1990-ih, Hrvatska pored emigracijske postaje i imigracijska zemlja (tablica 2). Dugogodišnji nepovoljni demografski procesi dodatno su ubrzani ratovima koji su izazvali prerasmjestaj stanovništva, te pojačano iseljavanje.⁴³

Tablica 2 – Migracijski saldo RH 1996-2011

(adaptirani izračun)

	Doseljeni iz inozemstva	Od toga stranci	Odseljeni u inozemstvo	Od toga stranci	Migracijski saldo	Migracijski saldo stranaca (ne-hrvatskih državljana e/imigranata)
1996.	44 596	n/a	10 027	n/a	34 569	n/a
1997.	52 343	n/a	18 531	n/a	33 812	n/a
1998.	51 784	n/a	7 592	n/a	44 192	n/a
1999.	32 910	n/a	14 285	n/a	18 625	n/a
2000.	29 385	n/a	5 953	n/a	23 432	n/a
2001.	24 415	2 159	7 488	818	16 927	1341
2002.	20 365	1 997	11 767	647	8 598	1350
2003.	18 455	2 100	6 534	420	11 921	1680

⁴³ Između dva popisa stanovništva, 1991. i 2001., broj Srba u Hrvatskoj smanjio se za dvije trećine. U tom razdoblju oko 200 000 Srba se seli ili asimilira, a nakon 1995. oko 200 000 krajiških Srba napušta Hrvatsku. Do 2011. registrirano je 132 872 povratnika srpske manjine iz Srbije, BiH i Crne Gore, a u RH se do 2011. vratilo i 35 362 izbjeglica iz trećih zemalja (UNHCR, 2011.). No, treba naglasiti kako u statistiku useljenog stanovništva nisu ubrojene i izbjeglice povratnici.

2004.	18 383	1 526	6 812	941	11 571	585
2005.	14 230	856	6 012	503	8 218	353
2006.	14 978	1 034	7 692	725	7 286	309
2007.	14 622	918	9 002	918	5 620	0
2008.	14 541	2 016	7 488	865	7 053	1151
2009.	8 468	847	9 940	1 303	- 1 472	- 456
2010.	4 985	809	9 860	237	- 4 875	572
2011.	8 534	3814	12 699	3 181	- 4 165	633
Ukupno 2001.- 2011.	161 976	18 076 (11.16%)	95 294	10 558 (11.08%)	66 682	7 518 (11.27%)

Izvor:

DZS

„Migracija stanovništva Republike Hrvatske u 2004.“;

„Migracija stanovništva Republike Hrvatske u 2008.“;

„Migracija stanovništva Republike Hrvatske u 2011.“.

Iz tablice 2 vidljivo je kako se u proteklom desetljeću migracijski trend u Hrvatskoj promijenio. Migracijski saldo postaje pozitivan, odnosno, broj useljenih nadmašuje broj iseljenih sve do 2009. kada migracijski saldo ponovno postaje negativan zbog sve većeg iseljavanja. Iseljavanje se događalo prvenstveno zbog nepovoljne ekonomske situacije u RH (visoka nezaposlenost, niži životni standard), a na smanjenje useljavanja utjecale su restrikcije u kvotnom sustavu zapošljavanja stranaca i određene ograničavajuće odredbe novoga Zakona o strancima (Gregurović i Mlinarić, 2012.).

Kada se radi o doseljavanju, primjećujemo da se najveći broj doseljenih osoba odnosi na hrvatske državljane. Među odseljenim osobama također dominiraju državljani hrvatske nacionalnosti, potom srpske te državljani BiH (tablica 3). Riječ je o tzv. „etnički motiviranim migracijama“ regionalnog karaktera odnosno o iseljavanjima određenih etničkih skupina prema zemljama njihova porijekla koje su potaknuli međuetnički sukobi s prostora bivše Jugoslavije. Omjer migracijskog salda od 2001. do 2011. u kojem su sudjelovali stranci, odnosi se na 18 076 useljenih i 10 558 odseljenih stranaca, što čini tek malo više od 11% svih e/imigranata u

Hrvatskoj. Unutar migracijskog salda od 2001. do 2011., najveći dio otpada na hrvatske državljane (i useljene i iseljene) dok se manji dio odnosi na strance koji nemaju hrvatsko državljanstvo. U razdoblju od 2009. do 2011., više se hrvatskih državljana iselilo, nego uselilo u nju dok se za strance to odnosi samo na 2009. godinu. U 2011., zabilježeno je i povećano useljavanje i povećano iseljavanje stranaca u odnosu na 2010.

Prema MUP-ovim statistikama, u Hrvatskoj su u 2011. boravili državljani tj. stranci s reguliranim boravkom iz 118 zemalja, uključujući državljane iz svih zemalja Unije i manji broj apatrida. U Hrvatsku ipak najviše useljavaju državljani susjednih zemalja (bivših jugoslavenskih republika i pokrajina) koji se zbog kulturne i jezične bliskosti s Hrvatskom te zajedničkog povijesnog iskustva mogu lakše integrirati u hrvatsko društvo. Kad je riječ o imigrantima iz zemalja EU, najbrojniji su njemački i slovenski državljani, a prema spolnoj i dobnoj strukturi podjednak je broj muškaraca i žena. Mlađih od 18 godina ima 7%, od 18 do 30 godina ih je 23%, od 31 do 50 godina ih ima 41%, a starijih od 50 godina ima 29%. S obzirom na stupanj obrazovanja, najbrojniji su oni sa srednjom stručnom spremom (50%), prilično je visok postotak imigranata s nižim stupnjem obrazovanja ili bez završene osnovne škole (27%) dok ih završeni fakultet ima samo 10% (DZS, 2011.).

Tablica 3 - Doseљeno i odseljeno stanovništvo u/iz RH, prema zemlji državljanstva

(adaptirani izračun)

Zemlje državljanstva	2004.		2005.		2006.		2007.		2008.		2009.		2010.		2011.	
	doseљeni	odseljeni	doseљeni	odseljeni	doseљeni	odseljeni	doseљeni	odseljeni	doseљeni	odseljeni	doseљeni	odseljeni	doseљeni	odseljeni	doseљeni	odseljeni
UKUPNO	18 383	6 812	14 230	6 012	14 978	7 692	14 622	9 002	14 541	7 488	8 468	9 940	4 985	9 860	8 534	12 699
Hrvatska	16 857	5 871	13 374	5 509	13 944	6 967	13 704	8 084	12 525	6 623	7 621	8 637	4 176	9 623	4 720	9 518
Ostali	1526	941	856	503	1034	725	918	918	2016	865	847	1303	809	237	3814	3181
Europa UKUPNO	1 442	177	797	171	967	315	854	268	1 848	429	729	135	735	94	3 381	2 318
Europska Unija	333	19	225	29	284	52	251	33	536	64	201	23	149	12	1 052	671
Od toga Njemačka	98	9	63	9	107	19	78	7	139	17	50	3	39	4	244	98
Od toga Slovenija	98	6	64	13	66	18	46	13	127	24	51	10	36	5	215	73
Ostale europske zemlje	1 109	158	572	142	683	263	603	235	1 312	365	528	112	586	82	2 329	1 647
Bosna i Hercegovina	570	95	294	89	387	148	297	158	639	242	341	80	436	55	1 219	1 225
Makedonija	146	8	87	17	80	26	64	13	169	20	50	4	36	6	185	95
Srbija*	320	53	159	32	182	80	181	60	364	95	75	27	47	17	397	161

Izvor:

DZS

„Migracija stanovništva

Republike

Hrvatske u 2004.“;

„Migracija stanovništva

Republike

Hrvatske u 2008.“;

„Migracija stanovništva

Republike

Hrvatske u 2011.“.

Crna Gora*	-	-	-	-	-	-	7	-	10	2	5	-	3	-	34	7
Švicarska	14	-	9	1	3	3	4	1	18	2	4	-	3	-	21	9
Rusija	19	1	10	-	14	-	22	2	40	-	15	1	12	1	147	36
Ukrajina	21	-	9	3	10	4	19	-	36	2	7	-	5	-	52	25
Azija	37	1	23	-	24	4	26	-	93	-	93	1	44	1	256	125
Od toga Kina	-	-	-	-	-	-	16	-	60	-	77	-	35	-	175	68
Afrika	3	-	4	-	4	1	5	-	15	1	1	-	2	-	38	9
Sj. i Srednja Amerika	23	1	17	-	30	7	21	2	40	3	17	-	24	1	87	81
Od toga Kanada	5	-	1	-	3	2	1	2	4	3	5	-	4	-	8	9
Od toga SAD	18	1	14	-	27	5	20	-	30	-	11	-	18	1	66	70
Južna Amerika	12	-	4	-	3	1	5	3	7	1	1	-	3	-	35	16
Australija i Oceanija	6	-	6	-	1	5	4	-	10	-	2	2	1	-	12	9
Nepoznato	3	762	5	332	5	392	3	645	3	431	4	1 165	-	141	5	623

Što Hrvatska, kad je riječ o migracijama, može očekivati nakon ulaska u EU? Prilično teška gospodarska situacija s visokom stopom nezaposlenosti, niskim BDP-om, malim brojem investicija, nepovoljnom poduzetničkom klimom i niskom razinom ekonomske aktivnosti stanovništva ne pruža odviše optimizma da će Hrvatska, ako stvari u gospodarstvu ne krenu na bolje, biti zanimljiva i privlačna migrantima. S druge pak strane, iskustva zemalja članica pokazuju da broj imigranata raste s pristupanjem neke zemlje EU.

No, tu valja upozoriti kako je u zadnja dva kruga proširenja 2004. i 2007. godine, gospodarska situacija u Europi i svijetu bila znatno povoljnija od ove danas. Većina europskih zemalja pogođenih gospodarskom krizom i recesijom 2008. godine još se ni danas od njih nisu oporavile pa se na useljavanje novih imigrantskih grupa gleda kao na teret državnom budžetu i tržištu rada. No, unatoč krizi, dolazak novih imigranata u zemlje EU nije zaustavljen, čak štoviše, ponegdje se i pojačao. U tom smislu, i Hrvatska, bez obzira na gospodarsku situaciju, može očekivati nešto pojačano useljavanje nakon pridruživanja EU. Prema nekim studijama, procjenjuje se da će u Hrvatsku uglavnom migrirati radni migranti iz bivših jugoslavenskih republika, iz šireg balkanskog područja te istočne Europe (Mežnarić, 2008.).

Nakon pridruživanja Hrvatske EU pa tako i u prijelaznom razdoblju, s uvođenjem posebnih restrikcija pri zapošljavanju hrvatskih državljana u određenim zemljama EU ipak ne treba očekivati velike pomake u emigracijskim tokovima (Švaljek, 2007.). Bez obzira na nepovoljnu gospodarsku situaciju u Hrvatskoj i očekivano pojačano iseljavanje mlade, uglavnom visokoobrazovane populacije, prema rezultatima nekih istraživanja (Mendeš, 2006) mladi ipak ne iskazuju jaču sklonost prema mobilnosti i migriranju, bilo unutar ili izvan RH. S obzirom na razloge migriranja visokoobrazovanih kadrova, posebno mladih znanstvenika, istraživanje Mežnarić i Adamović (2003) ukazuje da ih valja tražiti prvenstveno u društvenom okruženju i perspektivama koje ono (ne)pruža, a ne samo u zadovoljstvu poslom. Pored mladih visokoobrazovanih kadrova i ostatak populacije nezadovoljan je stanjem u društvu i vlastitom ekonomskom situacijom te razmišlja o odlasku iz zemlje, no prema podacima istraživanja migracijskog potencijala u Hrvatskoj, stvarni migracijski potencijal obuhvaća tek 0,4% populacije RH starije od 14 godina što ukupno iznosi 14.700 osoba (Božić i Burić, 2005). Ukupni broj potencijalnih migranata u Hrvatskoj tako je manji od onoga u drugim srednjoeuropskim zemljama, a 52% ispitanika koji razmišljaju o odlasku iz zemlje tu opciju ne smatraju realističnom (Božić i Burić, 2005: 30).

Također, možemo pretpostaviti kako će migracije biti privremena karaktera, uglavnom radne, povezane s radom u multinacionalnim kompanijama, obrazovanjem ili će biti riječ o spajanju članova obitelji hrvatskih radnika koji već rade u zemljama Unije. Pored iseljavanja i sve većeg useljavanja, Hrvatska je zbog svog geografskog položaja i tranzitna zemlja. U vrijeme približavanja pristupa EU, povećava se broj migranata s reguliranim statusom, ali i broj neregularnih tj. nezakonitih migranata⁴⁴, među njima i nedobrovoljnih migranata koji traže zaštitu (tražitelji

⁴⁴ Iako Hrvatska nije destinacijska zemlja za većinu neregularnih migranata, među njima je došlo do porasta ulazaka i prelazaka preko teritorija RH. U 2010. Godini, zaustavljeno je 1948 osoba dok su nezakonito ulazile u Hrvatsku, a 2011. godine ta se brojka gotovo udvostručila na 3461. Ovi migranti uglavnom dolaze iz Afganistana, Pakistana, Bosne i Hercegovine, Turske i Kosova. Ako se ne može izvršiti udaljenje, dotične se osobe obično zadrže koliko to Zakon o

azila)⁴⁵. Tim trendovima su u zadnje tri godine posebno pogodovale situacije ratnih aktivnosti i političkih nestabilnosti zemalja Sjeverne i Srednje Afrike, te Bliskog i Srednjeg Istoka.

Ekonomski aspekti migracija u RH

Prilikom donošenja odluke o migriranju, pojedinci procjenjuju važnost i „potisnih“ i „privlačnih“ faktora. Među „potisnima“ najvažnijima se čine: ekonomski, politički, socijalni te promjene u prirodnom okruženju dok se „privlačni“ uglavnom svode na poboljšanje životnih uvjeta u novoj sredini, bolje mogućnosti obrazovanja, bolje radne uvjete, poboljšanje životnog standarda, čistiji okoliš i razvijenost migrantskih mreža (Lee, 1969.). Kad je riječ o Hrvatskoj, odluku o migriranju pojedinci donose najčešće zbog ekonomskih razloga. Smanjenje opće stope zaposlenosti, sve veći broj nezaposlenih i radno neaktivnih pojedinaca, nemogućnost pronalaženja zaposlenja u skladu sa završenom stručnom spremom, najvažniji su okidači kod donošenja odluke o iseljavanju. Stopa registrirane nezaposlenosti je nakon negativnih trendova od, primjerice 11,1% u 2006., porasla na 20,4% u prosincu 2012. Hrvatsko gospodarstvo je od (poslije)ratnog razdoblja do danas, obilježeno niskom razinom uključenosti radno sposobnog stanovništva na tržište rada. Nažalost, u usporedbi sa zemljama EU-27, Hrvatska ima i jednu od najnižih stopa zaposlenosti, naročito mladih. Dok je stopa zaposlenosti u 2009. za EU iznosila 64,6% (58,6% za žene, a 70,7% za muškarce), u Hrvatskoj je bila 56,6% (51,0% za žene 62,4% za muškarce) i 57% u 2011. (Eurostat, 2010., HZZ, 2012.).

Slobodno kretanje radnika u zemljama Unije, temeljno je pravo koje omogućuje njihovim državljanima da, radeći u nekoj drugoj zemlji članici, rade pod istim uvjetima kao i domicilni radnici. Nakon što je deset novih članica pristupilo EU 2004. (Češka, Estonija, Cipar, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Slovenija, Slovačka), te nakon pristupanja Bugarske i Rumunjske 2007., njihovim je radnicima ograničena sloboda kretanja na tržištima rada zemalja članica. Riječ je o ograničenjima koja se odnose na useljavanje u svrhu zapošljavanja, a mogu se donijeti najduže za sedmogodišnje razdoblje pri čemu zemlje članice nemaju ujednačen kriterij za određivanje trajanja toga ograničenja (Obadić, 2008.). Neposredno prije pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji, 1.7.2013., jedanaest država (Belgija, Cipar, Francuska, Njemačka, Grčka, Malta, Nizozemska, Španjolska, Slovenija i Velika Britanija) hrvatskim je državljanima ograničilo pristup svojim tržištima rada uvodeći prvu fazu restrikcija u trajanju od dvije godine.

Ponuda radne snage na hrvatskom tržištu rada, sve donedavno nije bila dostatna zadovoljavanju potražnji za njom u sektorima građevine, brodogradnje, turizma, ali i zdravstva i informatike. Unatoč krizi privrede, visokom broju nezaposlenih, posebno mladih i žena, u svim je sektorima, osim u građevini, i dalje prisutna potreba za radnicima s visokom stručnom

strancima dopušta (temeljem članaka 125. i 126. izmijenjenog Zakona o strancima to je najviše 18 mjeseci), nakon čega ih se pušta, bez ikakvog daljnjeg praćenja ili osigurane pomoći (ECRI, 2012.:207.).

- 45** Od stupanja na snagu Zakona o azilu 1. 7. 2004. do kraja 2012., azil je u Hrvatskoj zatražilo 3 228 osoba, najviše iz Afganistana, Somalije, Srbije i Kosova, Pakistana, Irana, Sirije i Alžira. Osim 50 dodijeljenih azila, do kraja 2012. godine, 30 osoba dobilo je supsidijarnu zaštitu (UNHCR, 2013.).

spremom, ali i za niskokvalificiranom radnom snagom. No, vrlo mali broj odobrenih radnih dozvola strancima ukazuje na to da je Hrvatska još strogo protekcionistički orijentirana prema zapošljavanju stranaca jer su prijavljene potrebe za radnicima od 1992. do 2007. bile oko 25 puta veće od godišnjeg broja odobrenih radnih dozvola strancima (Obadić, 2008.:106.). Iako otvaranje granica otvara i veće mogućnosti kad je riječ o useljavanju radne snage, upitno je hoće li se i u kojoj mjeri ono ostvarivati odmah u prvim godinama nakon pristupanja. Kako ističe Obadić (2008.:106.) „(v)jerojatnije je da će otvaranje granica biti povezano s većom mobilnošću radnika, kako iz Hrvatske u druge zemlje tako i prema Hrvatskoj“.

Što se migracijskog zakonodavstva tiče, prema postojećem Zakonu o strancima, stranac u RH može raditi na temelju radne ili poslovne dozvole osim ako istim Zakonom nije drukčije određeno. Zakonom o strancima (NN 109/03, 182/04), koji se primjenjivao od 2004. do 2011. godine, bio je uveden institut „poslovne dozvole“. Riječ je o svojevrsnom spajanju radne i boravišne dozvole, a izdavala se strancu koji je imao registriran obrt ili obrtom izjednačenu djelatnost ili vodi poslove u registriranom vlastitom trgovačkom društvu ili u pravnoj osobi u kojoj ima većinski udio. Broj izdanih poslovnih dozvola bio je premašio broj radnih dozvola već u 2004. godini, premda je njihova namjera bila prvenstveno poticanje investicija i poduzetništva, a ne zapošljavanje stranaca. Donošenjem novog Zakona o strancima (NN 130/11), izbačeni su termini „radna dozvola“ i „poslovna dozvola“. Umjesto toga, strancu koji namjerava raditi u Hrvatskoj odobrava se dozvola za boravak i rad unutar godišnje kvote i izvan godišnje kvote, koja je istodobno odobrenje i za rad i za privremeni boravak.

Godišnju kvotu radnih dozvola, Vlada RH utvrđuje na temelju prijedloga Ministarstva gospodarstva te uvažavajući mišljenja Ministarstva rada i mirovinskog sustava, Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, Hrvatske gospodarske komore, Hrvatske obrtničke komore, predstavnika socijalnih partnera, ali i uz uvažavanje stanja na tržištu rada. Zbog relativno visoke nezaposlenosti, u Hrvatskoj se često u javnosti negoduje zbog rada stranaca, no činjenica je da u pojedinim granama gospodarske djelatnosti nedostaje radne snage. Vlada svake godine iznova donosi kvotu za produženje već izdanih radnih dozvola i za novo zapošljavanje, kao i za privremeno sezonsko zapošljavanje. U okviru kvote, utvrđuju se djelatnosti i zanimanja u kojima se dopušta zapošljavanje, broj radnih dozvola za svaku djelatnost i teritorijalna raspodjela radnih dozvola.

Tablica 4 – Broj godišnjih radnih kvota/dozvola za zapošljavanje stranaca u RH

(adaptirani izračun)

Godišnja kvota	produženje već izdanih dozvola	za novozaposlene strance	sezonsko zapošljavanje	Ukupno
2004	5000	2589	-	7589
2005	628	1400	400	2428
2006	800	1037	-	1837
2007	2000	2613	-	4613
2008	7742	2500	-	10242
2009	3200	4267	410	7877
2010	6000	928	20	6948
2011	5300	566	-	5866
2012	3000	988	-	3988
ukupno	33670	16888	830	51388
Prosjek 2004-12	3741	1876	n/a	5710

Izvor:

HZZ,

<http://statistika.hzz.hr>

(podaci kroz promatrano razdoblje)

Prema podacima HZZ-a, najveći broj radnih dozvola za strance u razdoblju od 1994. do 2003. izdan je državljanima bivših jugoslavenskih republika: BiH, Srbije i Crne Gore, Makedonije i Slovenije. Smanjivanje kvota najprisutnije je u sektorima koji tradicionalno zapošljavaju najveći broj strane radne snage, a to su: građevinski sektor, brodogradnja, turizam i ugostiteljstvo (Gregurović i Mlinarić, 2012.). Sektorima u kojima je izdana većina radnih dozvola su također „tradicionalno“ sektori s velikim udjelom radnika u zoni *sive ekonomije* te je vrlo vjerojatno da određeni broj useljenika nezakonito radi upravo u tim sektorima. Budući da se sve više javlja potreba za visokoobrazovanim radnicima, Vlada je posljednjih godina u godišnju kvotu uvrstila i sektore zdravstva, informatike, znanosti i obrazovanja, kulture i prometa, ali, nažalost, s još skromnijim brojem radnih dozvola.

Tablica 5 – Svrha boravka stranaca u RH na dan 31.12.2011.

(adaptirani izračun)

	Državljanstvo	Privremeni boravak 21816 (od toga)			Stalni boravak	ukupno	%
		Spajanje obitelji	Rad	Ostali razlozi*			
1	EU 27	2727	1481	1342	4405	9955	28,1
2	BIH	3434	3829	1473	4892	13628	38,4
3	Srbija	1226	158	417	1741	3542	10,0
4	Kosovo	1006	104	189	580	1879	5,3
5	Makedonija	712	165	111	888	1876	5,3
6	Crna Gora	66	10	42	55	173	0,4
	Ukupno 2-6.	6444	4266	2232	8156	21098	59,4
7	Kina	321	294	96	345	1056	3,0
8	Rusija	384	203	59	132	778	2,2
9	SAD	151	83	118	186	538	1,5
10	Ostali*	1033	297	285	450	2065	5,8
	Sveukupno	11060	6624	4132	13674	35490	100

Izvor:

MUP (2012), privatna korespondencija

Analizirajući svrhu boravka stranaca u RH za 2011. (tablica 5) očito je da najveći broj imigranata dolazi iz zemalja slijednica bivše Jugoslavije, koji prvenstveno borave u svrhu spajanja obitelji, rada te ostalih razloga kao što su „školovanje i „humanitarni razlozi“. Također, 35 490 stranaca s reguliranim boravkom u Hrvatskoj, ukazuje da je s udjelom stranaca od 0.82% Hrvatska na

dnu Unijskog (EU-27) prosjeka, koji za 2011. godinu iznosi 6.6% (Eurostat, 2012.). Može se očekivati kako će se ulaskom Hrvatske u EU povećavati useljavanje iz zemalja regije, Istočne i Jugoistočne Europe. Dio imigranata vjerojatno će i dalje biti neregularan, kojima će Hrvatska predstavljati tranzitnu državu prema drugim članicama Unije. Proces uvođenja schengenskog sustava vezan uz politike viznog režima, ali i uz mjere „sekuritizacije“ tj. ulaganja u mehanizme nadzora i kontrole budućih vanjskih granica EU, također će utjecati na migracijske tijekove, posebno državljana trećih zemalja.

Državljanstvo i položaj stranaca u RH

Zakoni o državljanstvu uglavnom kombiniraju dva načela: *ius sanguinis* (načelo krvi) i *ius soli* (načelo tla). Dok prvi podrazumijeva etnički princip, drugi, pri stjecanju državljanstva, polazi od teritorijalnog kriterija (Brubaker, 1992.). Treći bi tip bio *ius domicilii* koji nazivamo „načelo prebivališta“, a odnosi se na mogućnost postizanja punog državljanstva za sve stalne stanovnike (*denizens*) na nekom teritoriju. Politike državljanstva određuju granice pripadanja onih koji su uključeni u političku zajednicu zemlje (državljeni) od onih koji u nju ne pripadaju kao što su stranci, ne-državljeni, tuđinci i *outsideri* (Soysal, 1994.). Raspadom višenacionalnih država u Europi krajem 1980-ih i početkom 1990-ih, javlja se problem „novih manjina“ gdje su se neki građani našli u problemu reguliranja svog državljanškog statusa⁴⁶. Drastičnu promjenu svog dotadašnjeg ustavnog statusa doživjeli su i Srbi u Hrvatskoj te iz „konstitutivnog naroda“ 1991. godine postaju nacionalna manjina. Neki su državljanškim zakonima izgubili pravo na državljanstvo ili im je njegovo ostvarivanje bilo otežano pa je određeni broj ljudi iz ove kategorije postao strancima, bez obzira na prethodnu duljinu boravka u Hrvatskoj.

Prema postojećem Zakonu o hrvatskom državljanstvu (NN 53/91, 70/91, 28/92, 113/93 – odluka Ustavnog suda, 130/11) pravo na stjecanje hrvatskog državljanstva kombinacija je načela *jus sanguinis* i *jus soli*. Prema prvom je načelu od 1991. do 2001. nekoliko stotina tisuća „etničkih“ Hrvata u inozemstvu steklo pravo na hrvatsko državljanstvo. To su pravo najviše iskoristili državljani BIH - etnički Hrvati jer su tadašnje vlasti protežirale politiku „pozivanja“ etničkih Hrvata i njihovih potomaka u iseljeništvu u državljanski status (Štiks, 2010.). Statističko praćenje stjecanja hrvatskog državljanstva prema MUP-ovim podacima od 1991. do 2001., nije bilo ujednačeno pa podatke o broju dodijeljenih/odobrenih državljanstava treba shvatiti uvjetno⁴⁷. Budući da je najveći broj stranaca u Hrvatskoj porijeklom iz država slijednica bivše Jugoslavije

⁴⁶ U Sloveniji postoji primjer tzv. Izbrisanih - ljudi koji su rođeni u Sloveniji ili su se u nju preselili iz neke od republika bivše Jugoslavije i nisu imali državljanstvo tadašnje jugoslavenske SR Slovenije, ali su imali status trajnog nastanjenja u Sloveniji i gotovo sva građanska prava. Nakon što je Slovenija proglasila svoju samostalnost 1991., bio im je određen rok od šest mjeseci za podnošenje zahtjeva za državljanstvo. Pojedincima koji taj zahtjev nisu podnijeli ili im je odbijen, status je promijenjen 26.02.1992. i izbrisani su iz registra trajno nastanjenih građana Republike Slovenije. Posljedica toga je bila da je 25 671 osoba izgubilo sva socijalna, ekonomska i politička prava (Lipovec Čebren, 2011.: 176.).

⁴⁷ UNHCR (2010) procjenjuje kako je od brojke od preko 400.000 izbjeglica koji su u Hrvatsku došli 1992. i kasnije, njih oko 120.000, etničkih Hrvata, u proteklom desetljeću zatražilo i dobilo hrvatsko državljanstvo, a mnogi od njih su i ostali živjeti u Hrvatskoj.

(tablica 6), kao i broj osoba koje su prema porijeklu ostvarile pravo na hrvatsko državljanstvo, možemo pretpostaviti kako će njihova integracija u hrvatsko društvo biti puno brža od nekih drugih skupina imigranata koje se jezično i kulturno prilično razlikuju od većine pripadnika društva primitka. Rodbinske i ostale socijalne mreže te jezična bliskost i poznavanje hrvatske kulture, znatno olakšavaju inkluziju imigrantskih skupina u društvo primitka.

Tablica 6 - Prvih deset zajednica stranaca prema državljanstvu u RH 2001.-2011.

(adaptirani izračun)

Državljanstvo	2001	2011	Postotna razlika 2001-2011
BIH	18139	13628	- 24,9
Srbija	-	3542	n/a
Njemačka	1481	2427	63,9
Slovenija	2045	2317	13,3
Kosovo	-	1879	n/a
Makedonija	2594	1876	- 27,7
SRJ*	7867	-	-
Italija	959	1209	26,1
Kina	-	1056	n/a
Rusija	329	778	136,5
Austrija	463	656	41,7
TOTAL	29339	29368	0,1

*U statistici iz 2001. vođeno pod kategorijom SRJ (dakle u današnjem smislu Srbija, Crna Gora i Kosovo).

Izvor:

MUP, 2012., privatna korespondencija

Stjecanje hrvatskog državljanstva za strance u Hrvatskoj omogućeno je i procesom naturalizacije i to prema članku 8. Zakona o državljanstvu donesenom 1991. Ingerenciju nad odlukama o utvrđivanju činjenica u postupku za naturalizaciju sve do 1993. imao je MUP uz diskrecijsko pravo neobrazlaganja negativnih odluka. Od 1993., ta se praksa mijenja presudom Ustavnog suda o njenoj neustavnosti i nakon toga sve odluke morale su biti obrazložene⁴⁸. Nakon 2000., dolazi do promjene vlasti i administrativne prakse prema etničkim ne-Hrvatima (u najvećem broju srpskim izbjeglicama iz Hrvatske) koji više ne nailaze na prepreke u stjecanju hrvatskog državljanstva. To razdoblje Štikš (2006.) naziva ponovnim „uključivanjem isključenih“ uz daljnje privilegiranje hrvatskih iseljenika iz dijaspore (tzv. „pozvanih“) da se vrate i ostvare pravo na državljanstvo.

Migracijska politika RH

Migracijska se politika najšire može shvatiti kao sustav zakonske regulative i državnih praksi usmjeren prema reguliranju migracijskih tokova te posljedicama migracija na društva slanja i primanja migranata. Izrada migracijske politike ne uključuje samo donošenje državne zakonske regulative kojom se uređuje položaj stranaca, nego i razumijevanje procesa političkog razvoja, njegovo utemeljenje i način na koji se o migracijama kao društvenom fenomenu politizira i raspravlja. Iako je najčešći *pull* faktor za povećan priljev stranaca (nacionalno) tržište rada i zahtjevi za stranom radnom snagom, uloga države u migracijskim tokovima ipak je ključna. Stroge ili liberalne, migracijske politike značajno utječu na poticanje ili obeshrabrivanje imigriranja u neku zemlju, reguliranjem ulaska, boravka i izdavanjem radnih dozvola imigrantima.

Migracijska politika Hrvatske slična je politikama većine europskih zemalja jer je uglavnom selektivna i restriktivna te smjera zaštititi ili društvenih ili ekonomskih nacionalnih interesa. Umjesto da anticipiraju svoje potrebe, planiraju migracijska kretanja i djeluju proaktivno, nacionalne migracijske politike najčešće djeluju reaktivno donoseći *ad hoc* mjere. One često ne vode računa o uravnoteženom pristupu humanitarnim, gospodarskim, socijalnim, političkim i razvojnim čimbenicima i ne osvrću se na osnovne razloge migracijskih kretanja. Sve više postaju restriktivne, a to dodatno otvara prostor novim oblicima neregularnih kretanja.

Razvoj migracijske politike u Hrvatskoj se, ustvari, svodi na zadovoljavanje zahtjeva EU s jedne strane, te usklađivanje vlastitog zakonodavstva s međunarodnim kriterijima kontrole migracijskih tokova te međunarodne solidarnosti prema zaštiti izbjeglica, s druge. Iz toga proizlazi kako je migracijska politika uvjetovana višim političkim interesima kao što je proces pridruživanja (Baričević, 2011.), a manje interesima samoga društva. S obzirom na to da će pridruživanjem Hrvatske EU doći do premještanja njenih vanjskih granica, Hrvatska će postati svojevrsna „tampon zona“ između članica EU i ne-članica čime će se još više postrožiti kontrole ulaznih tokova. Cilj euointegracijskih procesa tako postaje ozakonjenje sigurnosnog okvira s ciljem „zaštićivanja“ države od nepoželjnih migracija. Kad je riječ o politikama koje se bave

⁴⁸ Odluka U-I-206/1992, U-I-207/1992, U-I-209/1992 i U-I-222/1992 od 8. prosinca 1993., NN 49/93, 113/93 – ispravak (v. Marković, 2009).

integracijom imigranata, njihova glavna zadaća bit će donošenje konceptualnog i organizacijskog okvira za uključivanje/isključivanje novopridošlih skupina u društvo.

U „Prijedlogu migracijske politike Republike Hrvatske za razdoblje 2013.-2015. godine“ (donesena na 7. sjednici Sabora RH, 22. veljače 2013.), u područjima provedbe propisuju se razne mjere za uređenje pitanja vizne politike, statusnih pitanja stranaca, hrvatskog državljanstva, azila, integracijske politike, neregularnih migracija i hrvatskog iseljništva. Donesen prijedlog moguće je kritizirati jer ostavlja dojam kako državna migracijska politika u Hrvatskoj migracije ponajviše promatra kao sigurnosni problem te većinom smjera regulaciji pitanja azila i mjerama sprječavanja nezakonitih migracija, a zapostavlja ekonomske, socijalne i kulturne učinke (i) migracijskih tokova na društvo primitka. Kada je riječ o integraciji stranaca predviđa se formiranje Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo te Radne skupine za operativnu provedbu zadaća Stalnog povjerenstva, ali se nigdje eksplicitno ne navode programi integracijskih mjera niti nadležnosti provoditelja tih mjera. To samo ukazuje na činjenicu da za pitanja povezana s integracijom stranaca u hrvatskom društvu još uvijek nema dovoljno razvijenih, sustavnih i koherentnih mjera integracijske politike, međusektorske suradnje nadležnih institucija, kao i suradnje s lokalnim zajednicama, organizacijama civilnog društva, akademskom zajednicom i ostalim stručnjacima iz ovog područja.



Izvori i literatura:

- Adamović, Mirjana i Mežnarić, Silva (2003). „Potencijalni i stvarni ‘odljev’ znanstvenog podmlatka iz Hrvatske: empirijsko istraživanje“, *Revija za sociologiju*, god. 34, br. 3-4: str. 143–160.
- Baričević, Vedrana (2011.) „Postnacionalna ili nacionalna Europa? Europske politike azila i imigracijske kontrole“, *Anali Hrvatskog politološkog društva*, god. 8, br. 1., str. 137-177
- Božić, Saša i Burić, Ivan (2005). „Migracijski potencijal Hrvatske – mikroanalitički aspekti“. Migracijske i etničke teme god. 21, br. 1-2: str. 9-33
- Brubaker, Rogers (1992.), „Citizenship and Nationhood in France and Germany“, Harvard University Press.
- DZS RH (1992). Popis stanovništva 1991, Dokumentacija 881, Zagreb: Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske
- DZS RH (2002). Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2001. god., (cd-rom), Zagreb: Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske
- DZS RH (2012) Popis stanovništva RH 2011.: Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/censustabshtm.htm (pristupljeno 17.12.2012.)
- DZS RH (2005.) „Migracija stanovništva Republike Hrvatske u 2004.“ god. 42., br. 7.1.2. www.dzs.hr/Hrv/publication/2005/7-1-2_1h2005.htm (pristupljeno 12.3.2012.)

- DZS RH (2009.) "Migracija stanovništva Republike Hrvatske u 2008.", god. 46., br. 7.1.2. (26. svibnja 2012.) www.dzs.hr/Hrv/publication/2009/7-1-2_1h2009.htm (pristupljeno 12.3.2012.)
- DZS RH (2012.) "Migracija stanovništva Republike Hrvatske u 2011.", god. 49., br. 7.1.2. (29. lipnja 2012.) www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2012/07-01-02_01_2012.htm (pristupljeno 12.3.2012.)
- European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) (2012.) "Report on Croatia", Brussels, www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Croatia/HRV-CbC-IV-2012-045-ENG.pdf (pristupljeno 26.11.2012.)
- Eurostat (2011) „Europe in figures: Eurostat yearbook 2010“, European Commission, Bruxelles http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-10-220/EN/KS-CD-10-220-EN.PDF (pristupljeno 12.7.2012.)
- EUROSTAT (2012) „Nearly two-thirds of the foreigners living in EU Member States are citizens of countries outside the EU-27“, Statistics in focus 31/2012 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-031/EN/KS-SF-12-031-EN.PDF (pristupljeno 15.8.2012)
- Gregurović, Snježana i Mlinarić, Dubravka (2012.) „The Challenges of Migration Policies in Croatia: Migration History, Trends and Prospects“, u Storhaug, Hans (ur.) *AEMI Journal*, br.10, str. 99-113
- Grizelj, Marinko i Akrap, Anđelko (2011.) „Projekcije stanovništva Republike Hrvatske od 2010. do 2061.“, Državni zavod za statistiku, Zagreb
- HZZ - Hrvatski zavod za zapošljavanje (2012.) „Statistika Hrvatskog zavoda za zapošljavanje“, Zagreb <http://statistika.hzz.hr> (pristupljeno 12.12.2012.)
- IOM (2011.) „World migration report 2011: Communicating effectively about migration“, International Organization for Migration
- Lajić, Ivan i Bara, Mario (2009.) „Ratovi, kolonizacije i nacionalna struktura Slavonije u dvadesetom stoljeću“, Institut za migracije i narodnosti, Zagreb
- Lipovec Čebren, Uršula (2011.) „Kratak uvod u „brisanje“: šest pitanja o „izbrisanim“ građanima Slovenije i odgovori na ista“, u: Lana Zdravković i Iva Zenzerović Šloser (ur.) *Imaginacija. Građanski identiteti i prava u nacionalnim državama u Europi: ostvarenje prava ekonomskih migranata kao doprinos izgradnji održivog mira*, Centar za mirovne studije i Mirovni institut, Zagreb – Ljubljana, str. 176-189.
- Lee, S. Evverett (1966). „A theory of migration“, *Demography*, god. 3, br. 1, str. 47-57.
- Marković, Sandra (2009) „Jamstvo djelotvorne sudske kontrole zakonitosti upravnih akata u praksi Ustavnog suda“, Hrvatska javna uprava, god. 9., br. 4., str. 1183–1196.
- Mendeš, Ivona (2006): „Pristup informacijama i mobilnost mladih“, u: Vlasta Ilišin (ur.) *Mladi između želja i mogućnosti*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja/Zagrebačka županija, str. 331-374.

- Mežnarić, Silva (2008.) „Migracije u Hrvatskoj: što očekivati“, u: *Useljenička politika u funkciji razvoja hrvatskoga gospodarstva* (zbornik radova), Hrvatska gospodarska komora: Zagreb, str. 53-64.
- Mišetić, Roko (2008.) „Aktualno demografsko stanje i projekcije stanovništva Republike Hrvatske do 2050. godine.“, u: *Useljenička politika u funkciji razvoja hrvatskoga gospodarstva* (zbornik radova), Hrvatska gospodarska komora: Zagreb, str. 75-84.
- Obadić, Alka (2008) „Kretanje hrvatske ponude rada i njen utjecaj na migracijske tijekove“, *Migracijske i etničke teme*, god. 24, br.1-2, str. 91-108
- Skupnjak-Kapić, Sunčanica (2008.) „Globalni migracijski trendovi i međunarodna iskustva u provođenju useljeničkih politika“, u: *Useljenička politika u funkciji razvoja hrvatskoga gospodarstva* (zbornik radova), Hrvatska gospodarska komora: Zagreb, str. 117-124.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu (1994.), „Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe. Chicago: University of Chicago Press
- Švaljek, Sandra (ur.) (2007.) „Pristupanje Europskoj uniji: Očekivani ekonomski učinci“, Ekonomski institut, Zagreb
- Štiks, Igor (2006.) „Nationality and Citizenship in the Former Yugoslavia: From Disintegration to European Integration“, *Southeast European and Black Sea Studies*, god. 6, br. 4, str. 483–500
- Štiks, Igor (2010.) „Uključeni, isključeni, pozvani: politike državljanstva u postsocijalističkoj Europi i Hrvatskoj“, *Politička misao*, god. 47, br. 1, str. 77-100
- UNHCR (2011.) “Ukupan broj izbjeglica i interno raseljenih osoba koje su se vratile u Republiku Hrvatsku“, UNHCR Representation in Republic of Croatia, Zagreb www.unhcr.hr/images/stories/news/stats/docs/unhcr_statistical_report_december_2010.pdf, (pristupljeno 7.2.2011.)
- UNHCR (2013.) „Statistical Summary on Asylum Seekers in Republic of Croatia 2004-2012“, UNHCR Representation in Republic of Croatia, Zagreb
- Vlada Republike Hrvatske (2013.) „Prijedlog Migracijske politike Republike Hrvatske za razdoblje 2013.-2015. godine“, <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=52702> (pristupljeno 20.2.2013.)

STUDIJE **SLUČAJA** :**POJAVE RASIZMA U PROFESIONALNOM SPORTU:
SLUČAJ HENRIA BELLEA**

Različite kategorije stranaca u Hrvatskoj susreću se s raznim problemima u pogledu ostvarivanja svojih prava pred institucijama u Republici Hrvatskoj. Međutim, osim institucionalne razine koja je iznimno važna jer se njome ostvaruju osnovna prava i životni uvjeti, strancima problem čine i sveprisutna ksenofobija i rasizam.

O rasizmu u hrvatskom društvu svjedoči cijeli niz podataka. Na primjer, u istraživanju koje je 2012. godine po narudžbi Ureda pučkog pravobranitelja provela Agencija za ispitivanje tržišta i javnog mnijenja *Audeo*, 23 % ispitanika/ca se uglavnom ili u potpunosti slaže sa sljedećom tvrdnjom: „Bilo bi mi neprihvatljivo da moje dijete stupi u brak s osobom druge boje kože“.⁴⁹ Nešto se manje, ali svejedno zabrinjavajuće mnogo ispitanika, tj. 13 % u potpunosti ili uglavnom slaže sa sljedećom tvrdnjom: „Da posjedujem stan ili kuću, nerado bih ih iznajmio/la osobama druge rase ili nacionalnosti“.⁵⁰

Ovakvi se stavovi često i iskazuju, kako u svakodnevnom životu, tako i u javnom životu. Jedno od područja javnog života u kojem se diskriminatorne izjave zadnjih godina mogu relativno često čuti je područje profesionalnog sporta.

2012. godine je u hrvatskim medijima posebno bio zapažen slučaj Henria Bellea, nogometaša koji trenutno igra za Radnički nogometni klub Split. Henri Belle je 24-godišnji Kamerunac koji je u Hrvatsku došao igrati nogomet prije nekoliko godina, i to prvo u NK Istra 1961, da bi 2012. godine otišao u RNK Split. Otkada je došao u Hrvatsku, našao se u nekoliko situacija u kojima se susreo s rasističkim ispadima navijača.

U veljači 2012. godine Belle je doživio rasističko vrijeđanje od navijača nogometnog kluba Dinamo koji su u drugom poluvremenu utakmice između GNK Dinamo i Istre 1961 počeli *hukati* odnosno imitirati pokrete majmuna, što je očita rasistička uvreda. Belle je u znak protesta sjeo na travnjak, a nakon što hukanje nije prekinuto, njegov ga je tadašnji trener Igor Pamić izvadio iz igre i zamijenio drugim igračem.⁵¹

⁴⁹ Audeo, Diskriminacija: istraživanje javnog mnijenja, dostupno na: <http://www.ombudsman.hr/aktivnosti/290-diskriminacija-ispitivanje-javnog-mnijenja.html>, 26. veljače 2013.

⁵⁰ Audeo, Diskriminacija: istraživanje javnog mnijenja, dostupno na: <http://www.ombudsman.hr/aktivnosti/290-diskriminacija-ispitivanje-javnog-mnijenja.html>, 26. veljače 2013.

⁵¹ <http://www.jutarnji.hr/belle--niste-za-eu--mislio-sam-da-sam-dosao-u-normalnu-zemlju--a-vi-me-vrijedate-jer-sam-crn-/1008870/>

Slična se situacija dogodila i na utakmici NK Istra 1961 protiv HNK Hajduk kada je dio navijača Hajduka također *hukao* i izvikivao rasističke uvrede usmjerene prema Belleu. Utakmica je bila prekinuta, a sudac je od organizatora tražio da razglasom upozori navijače kako se radi o neprimjerenom činu.⁵² Naknadno je disciplinska komisija Hrvatskog nogometnog saveza zbog takvog ponašanja dijela navijača kaznila Dinamo i Hajduk novčanim iznosima (Dinamo s 35 tisuća kuna, a Hajduk s 80 tisuća kuna).⁵³

Međutim, rasističko ponašanje u profesionalnom nogometu nije samo djelo navijača i navijačkih skupina. Ponekad su u to uključeni i nogometni djelatnici. U tom je smislu zanimljiva situacija koja se dogodila 2012. godine, kada je rasistički ispad ponovo bio usmjeren prema Henriu Belleu. Naime, 25. kolovoza 2012. godine NK Istra 1961 i RNK Split igrali su utakmicu na stadionu Aldo Drosina u Puli. Prema navodima medija i samog Bellea, Igor Pamić, trener NK Istra 1961, vrijeđao je Henria Bellea po rasnoj osnovi. Prema navodima Tončija Bašića, trenera RNK Split, Pamić je vrijeđao Bellea na svim osnovama. „Nazvao ga je crnom svinjom. Nisam to mogao trpjeti.“⁵⁴ Nadalje, Bašić tvrdi: „Pamić je nazivao Bellea pogrdnim imenima, vrijeđao ga je na rasnoj osnovi, spominjao mu je mater, ja sam morao stati u njegovu obranu.“⁵⁵ Svoje viđenje situacije Belle je za Jutarnji list opisao ovako:

“

„Pamić me počeo vrijeđati već u tunelu prije utakmice. On ima običaj prvi izići na teren i pozdraviti sve igrače. Mene je počeo vrijeđati govoreći na francuskom jeziku. Nabrusio je svoje igrače protiv mene. Zbog toga ih nisam želio pozdraviti iako sam prije utakmice s njima razgovarao. S nekima od njih sam dobar prijatelj. Tijekom utakmice u jednom sam trenutku upitao Pamića zašto ne sjedne na svoje mjesto i prestane me vrijeđati. Mislio sam kako netko može vikati na mene i govoriti te strašne riječi. Čak niti četvrti sudac nije reagirao iako je sve čuo.“⁵⁶

”

Suci u ovoj utakmici nisu reagirali na rasistički ispad trenera Istre 1961, nego su zbog verbalnog okršaja isključili obojicu trenera – naime, trener Splita Tonči Bašić stao je u Belleovu obranu te se zbog toga sukobio s Pamićem.⁵⁷

Igor Pamić se u izjavama nakon ovih događaja uglavnom pravdao da je netom prije utakmice Belle vrijeđao njega i igrače NK Istre 1961, pri čemu je izdvojio činjenicu da se Belle odbio rukovati s igračima protivničkog tima prije utakmice.⁵⁸ Međutim, Igor Pamić nije negirao

⁵² <http://www.24sata.hr/nogomet/i-bili-james-osudio-rasisticko-hukanje-zao-mi-je-i-za-hajduk-255292>

⁵³ [http://www.hrt.hr/index.php?id=sport-clanak&tx_comments_pi1\[page\]=2&tx_tt___?ref=Guzels.TV&tx_ttnews\[tt_news\]=156963&tx_ttnews\[backPid\]=37&cHash=7563fe8be3](http://www.hrt.hr/index.php?id=sport-clanak&tx_comments_pi1[page]=2&tx_tt___?ref=Guzels.TV&tx_ttnews[tt_news]=156963&tx_ttnews[backPid]=37&cHash=7563fe8be3)

⁵⁴ <http://www.slobodnadalmacija.hr/Nogomet/tabid/84/articleType/ArticleView/articleId/185464/Default.aspx>

⁵⁵ <http://www.jutarnji.hr/basic--sokiran-sam--igor-pamic-vrijeđao-je-bellea-na-rasnoj-osnovi--spominjao-mu-je-i-majku/1049829/?sessionid=44B6262D1D12421259A6A900002CCFAD.3>

⁵⁶ <http://www.jutarnji.hr/henri-belle--dosad-su-ga-vrijeđali-s-tribina--a-sada-i-na-igralistu/1050249/>

⁵⁷ <http://www.slobodnadalmacija.hr/Nogomet/tabid/84/articleType/ArticleView/articleId/185464/Default.aspx>

⁵⁸ <http://sportske.jutarnji.hr/pamic--istina-je--vrijeđao-sam-mu-crnu-majku--belle-je-zlocesti-cirkusant-/1049992/>

optužbe protiv sebe, nego je dajući izjavu Sportskim novostima potvrdio što je rekao, ali je dao i poprilično problematično objašnjenje zašto:

“

„Što da kažem, majka mu vjerojatno nije bijela?! Ako je tako, onda je točno da sam mu vrijeđao 'crnu majku'. No, ja nisam rasist i nikad nisam bio, boja nečije kože mi je potpuno nevažna. Ne znam zašto on ima tu stalnu potrebu da bude u žiži interesa. Da ja nešto slično napravim kod njega doma u Kamerunu, vjerojatno bi me spalili na lomači. On može vrijeđati, a mi smo rasisti kada vrijeđamo njega?! Nitko ga nije vrijeđao zato što je crn nego zato što je zločesti provokator.“⁵⁹

”

Nekoliko dana nakon utakmice uslijedile su kazne od strane disciplinskog suca. Međutim, očekivanih kazni za rasističko ponašanje nije bilo, već su sve kazne dodijeljene trenerima i Belleu, i to za nedolično ponašanje. Tako su treneri Pamić i Bašić dobili novčane kazne od osam tisuća kuna zbog međusobnog vrijeđanja i psovanja, dok je Belle kažnjen sa čak deset tisuća kuna zbog toga što se prije utakmice odbio rukovati s igračima suparničkog tima.⁶⁰ Kako je naveo disciplinski sudac Krešimir Vlačević, nije bilo službene prijave za rasizam, odnosno suci nisu potvrdili optužbe koje su iznijeli Bašić i Belle, a budući da su oni bili stranke u postupku, to se nije uzelo u obzir.⁶¹

Iako je u Statutu Hrvatskog nogometnog saveza diskriminacija zabranjena⁶² i iako Disciplinski pravilnik Hrvatskog nogometnog saveza predviđa kazne za igrača i nogometnog djelatnika koji „javno vrijeđa, omalovažava ili diskriminira drugog na rasnoj (uključujući i boju kože), nacionalnoj, regionalnoj, vjerskoj, jezičnoj ili svjetonazorskoj osnovi, kao i tko ističe simbole ili geste koji označavaju nesnošljivost“⁶³, u ovom slučaju nisu pokrenute sankcije za rasizam i druge oblike diskriminacije. S druge strane, osim što unutarnji propisi Hrvatskog nogometnog saveza zabranjuju ovakvo ponašanje, ovo je područje uređeno i zakonodavstvom Republike Hrvatske.

Međutim, iako je u Hrvatskoj na snazi cijeli niz pravnih mehanizama kojima se zabranjuje diskriminacija u raznim pojavnim oblicima, govor mržnje te zločin iz mržnje, u ovom se slučaju u tom smislu nije pokrenuo nikakav postupak. Ovdje naime postoje prepreke za podizanje takvih kaznenih postupaka, kako unutar zakona tako i u tumačenju zakonskih odredbi. Kazneni zakon koji je bio na snazi u vrijeme ovog incidenta (novi je Kazneni zakon stupio na snagu s početkom 2013. godine) predviđa kaznene sankcije za djelo rasne i druge diskriminacije te je stoga Centar za mirovne studije u kolovozu 2012. godine Županijskom državnom odvjetništvu u Puli podnio kaznenu prijavu protiv trenera Igora Pamića zbog počinjenja kaznenog djela rasne i druge diskriminacije iz članka 174. stavka 3. Kaznenog zakona koji glasi:

59 <http://sportske.jutarnji.hr/pamic--istina-je--vrijedao-sam-mu-crnu-majku--belle-je-zlocesti-cirkusant-/1049992/>

60 <http://www.slobodnadalmacija.hr/Nogomet/tabid/84/articleType/ArticleView/articleId/186506/Default.aspx>

61 <http://www.slobodnadalmacija.hr/Nogomet/tabid/84/articleType/ArticleView/articleId/186506/Default.aspx>

62 Statut Hrvatskog nogometnog saveza, članak 14.

63 Disciplinski pravilnik Hrvatskog nogometnog saveza, članak 85.

„Tko u cilju širenja rasne, vjerske, spolne, nacionalne, etničke mržnje ili mržnje po osnovi boje kože ili spolnog opredjeljenja, ili drugih osobina, ili u cilju omalovažavanja, javno iznese ili pronese zamisli o nadmoćnosti ili podčinjenosti jedne rase, etničke ili vjerske zajednice, spola, nacije ili zamisli o nadmoćnosti ili podčinjenosti po osnovi boje kože ili spolnog opredjeljenja, ili drugih osobina, kaznit će se kaznom zatvora od tri mjeseca do tri godine.“⁶⁴

Dodatno, CMS se pozvao i na kazneno djelo nasilničkog ponašanja iz članka 331. Kaznenog zakona. Međutim, nakon provedenih izvida Županijsko državno odvjetništvo u Puli odbacilo je kaznenu prijavu s objašnjenjem da u postupcima Igora Pamića nije bilo elemenata rasne i druge diskriminacije niti nasilničkog ponašanja. Županijsko državno odvjetništvo ocijenilo je da bi se u ovom slučaju radilo o kaznenom djelu uvrede iz članka 199. stavka 3. Kaznenog zakona koji glasi:

„Tko uvrijedi drugoga putem tiska, radija, televizije, pred više osoba, na javnom skupu ili na drugi način zbog čega je uvreda postala pristupačnom većem broju osoba, kaznit će se novčanom kaznom do stope deset dnevnih dohodaka.“⁶⁵

Međutim, kako se u slučaju ovog kaznenog djela, za razliku od kaznenog djela rasne i druge diskriminacije, temeljem članka 204. Kaznenog zakona kazneni postupak pokreće privatnom tužbom, Henry Belle je kao oštećeni bio u mogućnosti da pokrene takav postupak.

Ono što nam se čini problematičnim u ovakvoj primjeni Kaznenog zakona jest da unatoč tome što Belle kao oštećeni može tražiti sankcije za Pamića privatnom tužbom, takvim se postupkom ne bi prepoznalo da se radi o rasističkom činu. Sama činjenica da je Pamić, prema navodima medija, Bellea vrijeđao na rasnoj osnovi, odnosno pozivajući se na njegova rasna obilježja a ne neka druga, individualna, trebala bi u društvu imati posebnu težinu. Ovaj čin potencijalno bi mogao imati negativne poticaje za cijelo društvo, budući da nogometni djelatnici u Hrvatskoj uživaju veliku medijsku pažnju te je stoga i njihov utjecaj na javnost veći, a pogotovo među djecom i mladima.

64 Kazneni zakon (NN 110/97, 27/98, 50/00, 129/00, 51/01, 111/03, 190/03, 105/04, 84/05, 71/06, 110/07, 152/08, 57/11, 143/12), članak 174. stavak 3.

65 Kazneni zakon (NN 110/97, 27/98, 50/00, 129/00, 51/01, 111/03, 190/03, 105/04, 84/05, 71/06, 110/07, 152/08, 57/11, 143/12), članak 199. stavak 2.

• • • **PREPORUKE :**

- ... pozivamo Hrvatski nogometni savez i sve druge krovne sportske organizacije da sankcioniraju rasističke i druge diskriminatorne izjave te ponašanja navijača, igrača i sportskih djelatnika, a posebno za vrijeme sportskih susreta. U konkretnom slučaju, Hrvatski nogometni savez u svojim propisima ima predviđene i dobro definirane sankcije za ovakvo ponašanje te bi ih se svakako trebao držati
- ... Hrvatski nogometni savez i druge krovne sportske organizacije trebale bi provoditi edukacije i kampanje protiv rasizma i drugih diskriminatornih stavova, ponašanja i praksi među svojim djelatnicima, igračima i navijačima
- ... institucije Republike Hrvatske trebale bi sankcionirati rasističke i druge diskriminatorne ispade građana, a time i sportskih djelatnika.

„ZAKON I PRAKSA SE NE PODUDARAJU“

U ovom poglavlju analiziramo i opisujemo studiju slučaja koja detaljnije obrađuje pojavu stranaca maloljetnika bez pratnje u Republici Hrvatskoj. O toj smo temi pisali u ranijim dijelovima ovog izvještaja, no cilj nam je prikazati cjelovitu sliku problematike stranaca maloljetnika bez pratnje te smo se stoga fokusirali na ovu studiju slučaja. Prema statistici MUP-a, u 2012. godini sukladno Zakonu o azilu odobreno je 14 zaštita maloljetnicima bez pratnje u Republici Hrvatskoj. Od toga je 9 maloljetnika dobilo azil, a 5 supsidijarnu zaštitu. Maloljetniku kojem je odobrena zaštita dodjeljuje se skrbnik i smješta se u neki od Dječjih domova.

Za potrebe ovog izvještaja razgovarali smo s jednom takvom osobom koja je danas punoljetna, ali je bila maloljetna u razdoblju kada je zatražila i dobila azil u Republici Hrvatskoj. Iskustvo ove osobe smatramo važnim zbog osjetljivosti ove specifične društvene skupine, odnosno zbog uvida u postupanje državnih tijela prema toj društvenoj skupini. Studiju slučaja koju ćemo opisati u daljnjem dijelu teksta pišemo na temelju obavljenog polustrukturiranog intervjua s ispitanikom u veljači 2013. Podaci o osobi koja je sudjelovala u razgovoru anonimizirani su zbog zaštite identiteta te osobe te ćemo je u daljnjem dijelu teksta zvati ispitanikom.

Ispitanik je sa 17 godina iz Grčke stigao u Hrvatsku s grupom punoljetnih i maloljetnih osoba. Po dolasku u Hrvatsku zatražio je azil te je nakon iskazane namjere za azilom smješten u Prihvatilište za tražitelje azila u Kutini. Ispitanik dolazi iz jedne od zemalja Bliskog istoka koju je morao napustiti jer mu je zbog određenih razloga život bio ugrožen. Želio je pronaći sigurnost te je zbog toga zatražio azil u Hrvatskoj.

U Prihvatilištu za tražitelje azila bio je smješten u sobi s još 3 osobe od kojih je jedna također bila maloljetna, a druge dvije punoljetne. Iako se za maloljetnike bez pratnje preporuča poseban smještaj, stariji maloljetnici su u nešto drugačijem položaju - prema članku 11. Pravilnika o smještaju tražitelja azila, azilanata, stranaca pod supsidijarnom zaštitom i stranaca pod privremenom zaštitom, maloljetnici stariji od 16 godina mogu biti smješteni s odraslim tražiteljima azila. S obzirom da je ispitanik bio maloljetan, dodijeljen mu je skrbnik – socijalni radnik zaposlen u Prihvatilištu za tražitelje azila u Kutini. Ispitanik se sa svojim cimerima dobro slagao te nije imao problema. U Prihvatilištu za tražitelje azila imao je osiguran smještaj, tri obroka dnevno, odjeću i obuću, higijenske potrepštine te je sukladno Pravilniku o smještaju tražitelja azila, azilanata, stranaca pod supsidijarnom zaštitom i stranaca pod privremenom zaštitom dobivao džeparac od 100 kuna mjesečno⁶⁶.

Ispitanik je prošao uobičajenu proceduru podnošenja zahtjeva za azil. Prvo je iskazao namjeru za podnošenjem zahtjeva za azil, zatim je predao zahtjev za azil, a nakon toga su od strane zaposlenika MUP-a uslijedila saslušanja i ispitivanje činjenica oko njegova slučaja. Imao je tri saslušanja: prvo je trajalo otprilike sat vremena, drugo oko 5 sati, a treće također otprilike sat vremena. Na sva tri saslušanja uz njega je bio njegov skrbnik prevoditelj i donositelj odluke MUP-a. Saslušanja su bila korektna te se na njima nije osjećao nelagodno. Ljutilo ga je što je dugo morao čekati na odluku te

66 URL: <http://www.propisi.hr/print.php?id=7898>.

mu je nekoliko puta rečeno da imaju problem s pronalaskom prevoditelja. Na svakom je saslušanju bio prisutan drugi prevoditelj, dakle susreo se s tri različita prevoditelja tijekom postupka. Također je napomenuo kako neki od tih prevoditelja nisu znali dovoljno dobro njegov materinji jezik pa im je onda on predložio da razgovor vode na engleskom jeziku.

Postupak odluke trajao je 14 mjeseci, nakon čega mu je uručena odluka koja je bila pozitivna. Tom odlukom dodijeljen mu je status azila, što zakonski znači da je dobio jednaka prava kao svaki hrvatski državljanin (osim što nema pravo glasa na izborima), ali ispitanik kaže da to u praksi često i nije tako. Navodi problem s otvaranjem računa u banci jer bankovna birokracija ne prepoznaje kategoriju „azilant“, već samo „hrvatski državljanin“ i „stranac“. Također navodi da mu je poznato kako je za sklapanje braka potreban rodni list koji nije stariji 3 mjeseca od dana iskazivanja namjere za sklapanje braka, ali ga je u njegovu slučaju nemoguće pribaviti jer je iz zemlje porijekla pobjegao zbog straha od proganjanja te bi bilo kakvom komunikacijom s institucijama države porijekla doveo svoj život u opasnost. Nakon 8 godina boravljenja u Republici Hrvatskoj⁶⁷ može zatražiti hrvatsko državljanstvo.

Nakon donesene odluke ispitanik je čekao još 3 mjeseca kako bi napustio Prihvatište za tražitelje azila u Kutini te počeo živjeti u nekom od adekvatnih smještaja za maloljetnike bez pratnje. Njegova je želja bila da započne novi život u jednom gradu Republike Hrvatske, no odgovorne institucije donijele su odluku da ga se smjesti u drugi grad. Nije bio zadovoljan tom odlukom jer je u gradu u kojem je on želio živjeti već stekao prijatelje te se nadao da će moći graditi svoj život uz njih, no nije mogao učiniti ništa po tom pitanju te je prihvatio činjenicu da će ponovno morati uložiti i napor i vrijeme dok se ne integrira u novo okruženje. Nakon 3 mjeseca smješten je u Dječji dom.

U Dječjem domu dobio je svoju sobu koju dijeli s cimerom te unutar doma ostvaruje sva prava kao i druga djeca smještena u njemu. Osigurana su mu tri topla obroka dnevno, higijenske potrepštine, odjeća i obuća te mjesečni džeparac u iznosu od 100 kuna. Upisan je u 1. razred srednje škole gdje polaznici ne odgovaraju njegovoj životnoj dobi, no zbog nedovoljnog poznavanja hrvatskog jezika želio je krenuti od početka kako bi mu bilo lakše. Nije mu jednostavno pratiti sve gradivo u školi, ali zato sve svoje slobodno vrijeme provodi učeći kako bi mogao pratiti ostalu djecu u razredu. Nije mu dodijeljen ni asistent u nastavi ni netko tko bi mu pomogao u svladavanju gradiva i hrvatskog jezika, ali kada zatraži pomoć od kolega iz razreda, oni mu pomognu.

Za vrijeme boravka u Prihvatištu za tražitelje azila hrvatski je jezik učio uz pomoć volontera koji su u Prihvatište dolazili jednom tjedno na dva sata, uz pomoć socijalnog radnika koji je zaposlen u Prihvatištu te samostalno.

Ispitanik je danas punoljetan, više nema skrbnika koji je odgovoran za njega, živi u Dječjem domu, ide u srednju školu, ima cimera te se trudi što bolje integrirati u hrvatsko društvo. Ove bi godine trebao biti premješten u Studentski dom. Slobodno vrijeme uglavnom provodi učeći, u večernjim satima gleda televiziju te se nada da će uspješno završiti prvi razred. Planira završiti srednju školu, a zatim upisati fakultet. Za dobivanje državljanstva potrebni su mu neki papiri koje ne može dobiti.

67 Prema članku 8. Zakona o hrvatskom državljanstvu.

„SAMO ŽELIM NORMALNO ŽIVJETI I RADITI OVDJE“

Prema statistici iz 2011. godine boravak stranaca u svrhu rada je nakon spajanja obitelji druga najučestalija svrha privremenog boravka najvećeg broja stranaca (30,36 %) u Republici Hrvatskoj. Pravo na rad jedno je od osnovnih ljudskih prava i podrazumijeva pravo rada i (samo) zapošljavanja i nitko u tome ne smije biti spriječen. Pravo na rad je sadržano u *Općoj deklaraciji o ljudskim pravima* i eksplicitno je definirano u članku 23. stavak 1 (“Svatko ima pravo na rad, na slobodan izbor zaposlenja, na pravične i povoljne uvjete rada i na zaštitu od nezaposlenosti.”), a definirano je i u međunarodnom pravu kroz *Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima*, gdje se pravo na rad ističe kao preduvjet za opći gospodarski, društveni i kulturni razvoj.

U okviru domaćeg zakonodavstva pravo na rad zagantirano je Ustavom, naročito člankom 54. („Svatko ima pravo na rad i slobodu rada. Svatko slobodno bira poziv i zaposlenje i svakomu je pod jednakim uvjetima dostupno svako radno mjesto i dužnost.”) i člankom 55. (“Svaki zaposleni ima pravo na zaradu kojom može osigurati sebi i obitelji slobodan i dostojan život. Najduže radno vrijeme određuje se zakonom. Svaki zaposleni ima pravo na tjedni odmor i plaćeni godišnji odmor i ovih se prava ne može odreći. Zaposleni mogu imati, u skladu sa zakonom, udjela pri odlučivanju u poduzeću.”)

Što se tiče zakonske regulative, prema Zakonu o strancima (NN 130/11) stranac može raditi u Republici Hrvatskoj na temelju radne ili poslovne dozvole ako Zakonom o strancima nije drugačije određeno. Prema članku 47. privremeni boravak odobrava se strancu koji namjerava boraviti ili boravi u Republici Hrvatskoj u svrhu spajanja obitelji, srednjoškolskog obrazovanja i studiranja, znanstvenog istraživanja, humanitarnog razloga, **rada** i rada raspoređenog radnika. Privremeni boravak u svrhu rada odobrava se kao dozvola za boravak i rad. Strancu koji namjerava raditi u Republici Hrvatskoj odobrava se dozvola za boravak i rad unutar godišnje kvote i izvan godišnje kvote, koja je istodobno odobrenje i za rad i za privremeni boravak.

Zahtjev za odobrenje privremenog boravka podnosi stranac, a zahtjev za dozvolu za boravak i rad može podnijeti i poslodavac (članak 49.) na temelju godišnje kvote (članak 73. stavak 2.) ili izvan godišnje kvote, primjerice dnevnim migrantima, profesionalnim sportašima i umjetnicima (članak 76. stavak 1.). O zahtjevu za odobrenje privremenog boravka odlučuje policijska uprava odnosno policijska postaja prema mjestu boravišta, odnosno namjeravanog boravka stranca (članak 50. stavak 1.). Sukladno odredbi Potvrda o prijavi rada (članak 82.) Zakon propisuje koji stranci mogu u Republici Hrvatskoj raditi na temelju potvrde o prijavi rada, do 90 odnosno do 60 dana godišnje (članak 83.). Prema članku 86. stavku 1. *raspoređeni radnik* je radnik kojeg strani poslodavac upućuje u Republiku Hrvatsku u svoju podružnicu ili u društvo u vlasništvu iste grupe kojoj pripada i strani poslodavac, u okviru privremenog ili povremenog prekograničnog pružanja usluga, na ograničeno razdoblje.

Prema članku 73. stavku 3. bez dozvole za boravak i rad ili potvrde o prijavi rada mogu raditi stranci koji u Republici Hrvatskoj imaju odobren stalni boravak, azil, supsidijarnu ili privremenu

zaštitu⁶⁸, privremeni boravak u svrhu spajanja obitelji s hrvatskim državljaninom, strancem na stalnom boravku, azilantom te strancem kojem je odobrena supsidijarna ili privremena zaštita, privremeni boravak iz humanitarnih razloga, autonomni boravak, status redovitog učenika ili studenta kada obavljaju poslove posredstvom ovlaštenih posrednika bez zasnivanja radnog odnosa te privremeni boravak u svrhu znanstvenog istraživanja iz članka 64. ovoga Zakona.

Stranac ili poslodavac mora poštovati propise o radu, zdravstvenom i mirovinskom osiguranju te druge propise u skladu s kojima se djelatnost za poslodavca za kojeg mu je izdana dozvola za boravak i rad mora obavljati. Sukladno članku 90. poslodavac ne smije zapošljavati stranca koji nezakonito boravi u Republici Hrvatskoj niti se koristiti njegovim radom. Ako je stranac predočio nevaljanu dozvolu iz stavka 8. ovoga članka, poslodavac se neće smatrati odgovornim za zapošljavanje stranca koji nezakonito boravi u Republici Hrvatskoj osim ako je poslodavac znao da je dokument koji je predočen kao dozvola za boravak i rad bio krivotvoren (članak 73. stavak 7. i članak 73. stavak 9.).

Europski ekonomski prostor (EEP) obuhvaća sve članice Europske unije te dodatno i članice Europske slobodne trgovinske zone (EFTA) – Lihtenštajn, Norvešku i Island. Prema članku 153. Zakona o strancima državljani država EEP-a su po pitanju prava na rad u nešto povlaštenijem položaju nego ostali stranci u Republici Hrvatskoj: „Državljanin države članice EEP-a i članovi njegove obitelji, bez obzira jesu li državljani država članica EEP-a ili ne, a imaju pravo boravka u Hrvatskoj, izjednačeni su u pravima s državljanima Republike Hrvatske u okviru odredbi Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Državljanin države članice EEP-a i članovi njegove obitelji mogu u Republici Hrvatskoj raditi i pružati usluge bez dozvole za boravak i rad, odnosno bez potvrde o prijavi rada. Odredbe ovoga Zakona koje se odnose na državljane država članica EEP-a odnose se i na državljane Švicarske Konfederacije.“

Ovdje ćemo se za potrebe analize studije slučaja o strancu čija je svrha boravka isprva bila rad osvrnuti i na odredbu iz Zakona o državljanstvu iz 1992. Prilikom primanja stranaca u državljanstvo procesom naturalizacije, kandidat mora zadovoljiti slijedeće kriterije: navršenih 18 godina života te da mu nije oduzeta poslovna sposobnost, neprekinut boravak u Hrvatskoj od najmanje pet godina (po novom Zakonu o strancima to je osam godina), odricanje drugog državljanstva ili priloženi dokaz o otpustu iz dotadašnjeg, stranog državljanstva, poznavanje hrvatskog jezika uključujući i latinično pismo te da se iz njegova ponašanja može zaključiti da poštuje pravni poredak i običaje u Republici Hrvatskoj i da prihvaća hrvatsku kulturu. U Hrvatskoj nisu usvojene najavljene izmjene Zakona o strancima koje bi trebale osigurati stalni boravak povratnicima bez hrvatskog državljanstva, što bi im omogućilo pristup socijalnim pravima, primitak u hrvatsko državljanstvo i punu reintegraciju (primjedbe Europske unije

68 Prema članku 36. Zakona o azilu (NN 88/10) pravo na rad tražitelj azila stječe po isteku godine dana od dana podnošenja zahtjeva za azil ukoliko postupak azila nije okončan, sukladno odredbama važećeg Zakona o strancima. Pravo na rad je člankom 43. Zakona o azilu zagarantirano za azilante i strance pod supsidijarnom i privremenom zaštitom koji u Republici Hrvatskoj mogu raditi bez radne ili poslovne dozvole, što je usklađeno sa člankom 73. Zakona o strancima. Također, azilant i stranac pod supsidijarnom zaštitom ostvaruju pravo na obrazovanje odraslih vezano uz zaposlenje, stručno usavršavanje i stjecanje praktičnog radnog iskustva pod istim uvjetima kao i svaki hrvatski državljanin.

koje se odnose na poglavlje 23). Uspoređujući Zakon o hrvatskom državljanstvu s europskim zakonima uočljivo je da su odredbe koje se odnose na neprekinuti (kontinuirani) prijavljeni boravak u trajanju od 8 godina kao i na odobrenje stalnog boravka u smislu uvjeta neophodnih za stjecanje hrvatskog državljanstva usklađene sa zakonima drugih europskih zemalja, jer većina zemalja propisuje neophodan kontinuirani boravak od 8 godina za redovno stjecanje državljanstva, dok neke zemlje propisuju i po 10 godina.

Studiju slučaja kojom analiziramo i opisujemo život i položaj stranca na privremenom boravku isprva u svrhu rada u Republici Hrvatskoj pišemo na temelju obavljenog polu-strukturiranog intervjua s ispitanikom početkom veljače 2013. Zbog delikatnosti slučaja podaci su anonimizirani kako bi se ispitanik zaštitio. Ispitanik je početkom 2006. godine s Kosova došao u Republiku Hrvatsku s odobrenim jednogodišnjim privremenim boravkom u svrhu rada na području Zaprešića. Već više od šest godina s prekidima zakonito radi u Republici Hrvatskoj, promijenio je tri posla, dva u sektoru građevinskih djelatnosti, a treći u sektoru uslužnih djelatnosti (konobarenje). Nedugo po dolasku odlučio se vjenčati i živjeti s hrvatskom državljankom koju je poznao prije dolaska u Republiku Hrvatsku. Kod kasnije regulacije prijave boravišta susreli su se s nerazumijevanjem i sumnjičavošću službenika/ica MUP-a oko toga je li brak valjan ili je sklopljen iz koristi, što je uključivalo provjeru pitanjima tipa *Zašto ste u braku?* prilikom svakog produživanja privremenog boravka za ispitanika i njegovu bračnu družicu.

Po starom Zakonu o strancima (NN 79/07) trebao je 2011. godine aplicirati za stalni boravak, ali se pojavio administrativni problem jer mu je, nakon četiri godine prijavljenih privremenih boravaka u Republici Hrvatskoj, radi zamjene putne isprave na Kosovu po povratku u Republiku Hrvatsku priopćeno da mu peti privremeni boravak nije službeno prijavljen. Tako se zapravo u statistici vodio kao da je iz Republike Hrvatske jednokratno izbivao na više od 6 mjeseci, što po je maksimalan zakonski rok za dozvoljeno izbivanje ukoliko se želi prijaviti stalni boravak. Iako je nastojao dokazati grešku birokracije koja je previdjela registrirati njegovu prijavu petog privremenog boravka, nije mogao predočiti dokaze i rekonstruirati datume ulaska i izlaska iz zemlje, jer mu je stara putovnica zadržana u policijskoj postaji na Kosovu te do nje više nije mogao doći. Tako je prema tumačenju MUP-a izgubio pravo na stalni boravak, tj. trebao se ponovno prijaviti za privremeni boravak što se iznova računalo kao prva prijava.

Njegovo tumačenje govori o malicioznosti sustava odnosno djelatnika/ica MUP-a kojom mu je jedna godina privremenog boravka neobjašnjivo izbrisana iz evidencije, u čemu on ne vidi logiku ni opravdanje. Naglašava kako se u njegovu slučaju ne uzimaju stvarni dokazi koje su i njegova supruga i poslodavac spremni predočiti, u prvom redu da je u spomenutom razdoblju u kojem se vodi kao da je izbivao iz zemlje ustvari radio i živio sa suprugom u Republici Hrvatskoj. Također je imao problema sa hrvatskim carinicima na granici pri ulasku u zemlju, pokušavajući dokazati da u Hrvatskoj živi i radi. Spreman je bio predočiti kao dokaze i moguća izlistavanja plaćenih računa, uplaćenog poreza i prireza, potvrde o uplatama zdravstvenog osiguranja i slično. Za pomoć se pokušao obratiti nekim hrvatskim državljanima (sunarodnjacima iz Kosova i Albanije), no zaključuje da je svatko tko je u statusu stranca u Republici Hrvatskoj uvijek *nekako sumnjiv* i da su ga sunarodnjaci savjetovali da *ne diže buku*. Svoju je priču bio spreman podijeliti s medijima, ali je odustao jer misli da bi mu to donijelo više štete no koristi.

Diskriminacija s kojom se u vidu šovinističkih uvreda na etno-nacionalnoj i vjerskoj osnovi suočio bila je prisutna i u susjedstvu u koje se doselio. Suočio se i s govorom mržnje koji je trpio od strane jednog susjeda, najčešće tipa *Vrati se odakle se došao, ovdje nisi poželjan*. U komunikaciji s djelatnicima MUP-a zaduženima za odobrenje dozvola za boravak ističe čestu neljubaznost i nesusretljivost službenika/ica, koji nerijetko ne znaju i/ili ne daju prave informacije oko svih dokumenata potrebnih za reguliranje boravka i rada. Kao otegotnu okolnost prijave privremenog boravka ističe i podnošenje rodnog lista ne starijeg od 6 mjeseci kojeg svaki put iznova treba izvaditi u zemlji i mjestu porijekla.

Ispitanik je od drugih kolega sunarodnjaka stranaca naučio kako je ispit poznavanja hrvatske kulture i društvenog uređenja Republike Hrvatske koji je potreban za apliciranje za hrvatsko državljanstvo dosta zbunjujuć, s pitanjima za koja nije siguran ni da bi ga položili hrvatski državljani. Istaknuo je kako su njegovi prijatelji komentirali da su pripreme za ispit nekorisne jer oni koji se pripremaju dobiju ogledni primjerak ispita sa 100 pitanja, no na samom testiraju ne bude ni jedno od tih „pripremnih pitanja“. Strah ga je da, ukoliko ne prođe ispit u dva pokušaja, priliku za treći izlazak po tumačenju njegovih kolega i nema, iako članak 97. Zakona o strancima ne spominje koliko je puta dozvoljeno pasti tj. iznova polagati sam ispit.

Njegova su iskustva s poslodavcem i radnim kolegama uglavnom pozitivna i ističe kako su mu mnogi nastojali pomoći u njegovu slučaju, ali bezuspješno. Drugi pak problem predstavljaju uvjeti rada gdje poslodavac prijavljuje radnika na minimalan dozvoljeni iznos, a ostalo se isplaćuje kao neoporezivi dio *na ruke*, na što velika većina njegovih kolega pristaje. Na prvom je poslu imao problem jer ga poslodavac kod zaposlenja nije htio službeno prijaviti, već je prijetio kako ga neće isplatiti nego prijaviti „pa da ga policija izbaci iz zemlje“. On ipak nikada nije htio niti je pristajao raditi *na crno* te je stoga ubrzo i promijenio prvi posao. Dok je radio na drugom mjestu kao građevinski radnik, ističe kako je njegov poslodavac skoro dvije godine oglašavao to radno mjesto na Zavodu za zapošljavanje, a kako se nitko se od hrvatskih radnika nije bio javio za posao, odlučio je zaposliti njega.

Ispitanik se boji ulaska u Europsku uniju, jer smatra da će stranci u Republici Hrvatskoj u situaciji ekonomske krize prvi biti na udaru sustava. Strah ga je da bi Republika Hrvatska u nekom trenutku mogla, kao Slovenija početkom 1990-ih, jednostavno ukinuti sva prava za strane radnike te ih jednostavno poslati kući. Zanimljivo je kako ispitanik percipira najveću nacionalnu manjinu u Republici Hrvatskoj te azilante i profesionalne sportaše kao privilegiranije i s puno većim pravima u odnosu na većinu stranih radnika u Republici Hrvatskoj. Ispitaniku je plan ostati u zemlji ukoliko uspije regulirati svoj stalni boravak i aplicirati za državljanstvo, ali i ukoliko mu to ne uspije, s obzirom da svoj život vidi u Republici Hrvatskoj uz svoju suprugu na poslu na kojem radi, redovno podmirujući svoje obveze prema državi. U Hrvatskoj se, osim negativnih iskustava sa birokracijom MUP-a i vrijeđanja od strane jednog susjeda, osjeća uglavnom integrirano i prihvaćeno od ljudi, ali ne i od sustava.

• • • **PREPORUKE ZA POBOLJŠANJE STATUSNIH PITANJA STRANACA -
- RADNIKA U REPUBLICI HRVATSKOJ:**

- ... izmijeniti zakonski članak 92. stavak 2.: „Smatra se da je stranac neprekidno boravio u Republici Hrvatskoj i ako je u razdoblju od 5 godina izbivao iz Republike Hrvatske višekratno do 10 mjeseci ukupno ili jednokratno do 6 mjeseci.“ tako da se uzme u obzir moguća kumulativnost privremenog boravka u Republici Hrvatskoj kao preduvjet za dobivanje stalnog boravka, u slučajevima kada je privremeni boravak iz opravdanih razloga (npr. zdravstvena ili obiteljska situacija) bio prekinut više/duže od navedenih rokova
- ... razviti pravičniji sustav provjere poznavanja hrvatske kulture i društvenog uređenja Republike Hrvatske, bez pitanja koja su upitne validnosti u svrhu provjere poznavanja osnovnih činjenica koje bi aplikant za državljanstvo trebao poznavati
- ... poboljšati vidove informiranosti stranaca te komunikaciju s djelatnicima MUP-a o svim potrebnim procedurama i dokumentima koji su potrebni za reguliranje statusa
- ... omogućiti jednostavnije procedure apliciranja i/ili produživanja statusa boravka elektronskim putem te ne inzistirati na podnošenju rodnog lista i potvrde o nekažnjavanju, ne starijih od šest mjeseci, svaki put iznova.

„ZAKONI SU MI ONEMOGUĆILI STALNO RADNO MJESTO“

Prema podacima Ministarstva unutarnjih poslova u Republici Hrvatskoj je od 2000. do 2012. godine odobren boravak u svrhu studiranja za 2.852 strana državljana (2.797 dodiplomski, 85 poslijediplomski studij).⁶⁹

U posljednjih nekoliko godina usporedo s procesom pristupanja Europskoj uniji, sve je više govora, strateških orijentacija i priprema u otvaranju i razvijanju akademske mobilnosti unutar granica Unije.⁷⁰ Kao korak u povećanju međunarodne dolazne i odlazne mobilnosti, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa osnovalo je u lipnju 2009. godine radnu skupinu za uklanjanje prepreka i jačanje međunarodne mobilnosti u sustavu obrazovanja.⁷¹ U prošloj akademskoj godini visoka učilišta u Hrvatskoj očekivala su dolazak više od 500 stranih studenata (uglavnom u okviru programa ERASMUS) što predstavlja oko 0,3% studentske populacije u Hrvatskoj. No, u usporedbi s europskim prosjekom ovaj je broj znatno niži. Udio stranih studenata u ukupnoj studentskoj populaciji Europske unije iznosi 6,7%.⁷²

Temeljem međunarodnih propisa, posebice Direktive Vijeća 2004/114/EZ od 13. prosinca 2004. o uvjetima prihvata državljana trećih država u svrhu studiranja, razmjene učenika, neplaćene izobrazbe ili dobrovoljnog rada (SL L 375, 23. 12. 2004.), Zakon o strancima (članak 47.) omogućava strancima koji namjeravaju boraviti ili borave u Republici Hrvatskoj u svrhu srednjoškolskog obrazovanja i **studiranja** da mogu ostvariti privremeni boravak. Kao i ostali stranci (članak 54.), potencijalni studenti moraju dokazati valjanu svrhu svog (privremenog) boravka uz propisanu dokumentaciju kao što je važeća putna isprava, dokaz o sredstvima za uzdržavanje te zdravstveno osiguranje.

Strani studenti ne smiju imati raniju zabranu ulaska i boravka u Hrvatskoj te prema procjeni nadležnih tijela ne smiju predstavljati opasnost za javni poredak, nacionalnu sigurnost ili zdravlje. Privremeni boravak odobrava se stranim osobama koje studiraju na visokom učilištu u Hrvatskoj ili studiraju u okviru razmjene studenata (mobilnost mladih), sudjeluju u praksi putem ovlaštene organizacije ili temeljem važećih međunarodnih ili međusveučilišnih sporazuma (članak 63.). Pritom se stručna praksa ne smatra radom.

Privremeni boravak ostvaren na temelju studiranja odobrava se na razdoblje od **godinu dana**, odnosno do kraja akademske godine. Osim toga, strancu kojemu je odobren privremeni boravak u svrhu studiranja, **za stjecanje statusa stalnog boravka, računa se samo polovica provedenog vremena** (članak 93.).

⁶⁹ Podaci dostavljeni 22. veljače 2013. godine.

⁷⁰ Pokrenut je nacionalni portal s informacijama o studiranju u Hrvatskoj za međunarodne studente – Study in Croatia (www.studyincroatia.hr).

⁷¹ Radna skupina razvila je Akcijski plan za razdoblje 2010-2012 (<http://public.mzos.hr/Default.aspx?sec=2497>)

⁷² Izvor: EduCentar, www.educentar.hr, 20.12.2012.

Što se tiče potvrde o prijavi privremenog boravka državljanina države članice EEP-a u svrhu studiranja ili strukovne izobrazbe (članak 160.), potrebna je valjana osobna iskaznica ili putna isprava, potvrda o upisu na visoko učilište ili program strukovne izobrazbe, izjava o sredstvima za uzdržavanje i zdravstveno osiguranje. Zakonom o strancima posebno se reguliraju prava i obaveze ovakvih stranaca i članova njihovih obitelji (članak 171.).

Ulaskom u Europsku uniju i jačanjem programa međunarodne akademske mobilnosti sasvim sigurno otvaraju se brojne mogućnosti suradnje. Ipak, Republika Hrvatska trenutno je dio geopolitičkog prostora zbog kojeg će građani ostvarivati sve teži pristup, kao i građani odnosno zainteresirani studenti koji dolaze iz daljih krajeva, a koji nisu dio europskog ekonomskog prostora ili razvijenijih ekonomskih zemalja. Otežan pristup sustavu studiranja u Republici Hrvatskoj čine ograničeni uvjeti upisa zbog mnogima primarno visokih financijskih izdataka potrebnih za upis studija, ali i svakodnevnih troškova života. Stipendije i drugi poticaji nisu razvijeni mehanizmi potpore pri stjecanju visokoškolskih kvalifikacija za strane studente, čime visok broj studenata nije u prilici posvetiti se studiju, nego studentsku košaricu moraju ispuniti povremenim studentskim i drugim poslovima. Pored toga, uvjeti dužeg ili dugoročnog boravka u Republici Hrvatskoj otežani su zakonskim propisima.

Iskustvo studija u Hrvatskoj i suočavanje s preprekama studentskog standarda i ostvarivanja statusa, imaju brojni strani državljani s kojima smo uspostavili kontakt kroz rad Centra za mirovne studije. Jedna od njih je i N.N. koja je u Hrvatsku došla 2004. godine u potrazi za kvalitetnim studijem i boljom kvalitetom života. U Hrvatsku je došla iz glavnoga grada jedne od zemalja bivše Jugoslavije s kojom je Hrvatska ranije imala razvijene komunikacijske, političke i ekonomske odnose, a koji su s godinama slabili s obzirom na opće poznate političke i ekonomske prilike devedesetih godina. Studij telekomunikacija joj je omogućio ostvarenje privremenog boravka u Hrvatskoj čiji je status zadržala do danas. Nakon završenog studija uz koji je povremeno radila kako bi pokrila životne troškove, željela je ostati u Hrvatskoj, u Zagrebu. U Zagrebu je upoznala svoje sadašnje prijatelje i partnera te tijekom godina izgradila osnove za nastavak života.

Kako bi ostala živjeti ovdje, tražila je stalni posao i pronašla je honorarnu vrstu angažmana u telekomunikacijskoj kompaniji. Međutim, nije mogla dobiti ugovor jer radno mjesto za koje se natjecala nije bilo dovoljno zahtjevno da bi ga radio stranac. Odnosno, bilo je dovoljno nezaposlenih osoba s hrvatskim državljanstvom koji su posao mogli kvalitetno raditi. S obzirom na to, ispitanica je upisala formalno još jedan studij koji je skupo platila da bi mogla nastaviti raditi poslove posredstvom Studentskog centra. Unatoč volji poslodavca i multinacionalnoj prirodi kompanije koja ima praksu zapošljavanja stranaca, zakonski propisi onemogućili su ju da sa stečenim obrazovnim kvalifikacijama i dobrim rezultatima na poslu, dobije stalno radno mjesto. Rad putem studentskog ugovora prolongirala je koliko je mogla.

U gotovo deset godina boravka u Republici Hrvatskoj stekla je obrazovne kvalifikacije odnosno sveučilišnu diplomu. Devet je godina za redom produžavala privremene boravke. S obzirom na to da zakonske odredbe ističu dvostruko manje računanje vremena boravka u Hrvatskoj ukoliko je status odobren s obzirom na studiranje, ispitanica će tek iduće, 2014. godine moći zatražiti pravo stalnog boravka u Republici Hrvatskoj. S obzirom da je u međuvremenu sklopila brak s višegodišnjim partnerom i riješila stambeno pitanje, za očekivati je da u ostvarenju statusa neće

biti problema. Ispitanica je odlučna zajedno sa svojim bračnim partnerom u daljnjoj izgradnji svog života u Hrvatskoj, ukoliko se ne ukaže neka bolja prilika.

Iako je zakonska odredba o stjecanju prava na stalni boravak za strane studente na privremenom boravku - jasna, ispitanica je imala neugodna iskustva s djelatnicima Ministarstva unutarnjih poslova prilikom produžavanja privremenog boravka nakon 5. godine. Iako je dobro poznavala svoje zakonske mogućnosti za reguliranje vlastita statusa, službenica koja je prihvaćala njezin zahtjev uvjerala ju je kako je stekla pravo za podnošenje zahtjeva za stalni boravak. Nakon kraćeg oklijevanja, ispitanica je podnijela zahtjev koji je nakon godinu dana odbijen. Osim ovoga, suočila se s neprijaznom komunikacijom i odbijanjem primitka njezinog zahtjeva za boravišnom dozvolom koju je naposljetku čekala više od dva mjeseca, o čemu ju nisu obavijestili djelatnici nego je vlastitom inicijativom saznala tu informaciju.

Ipak, godišnje produžavanje boravka koje je skupo i zamorno, kao i nemogućnost stranih studenata da na brži način reguliraju svoj stalni status boravka poput stranaca s drugim osnovama boravka (spajanje obitelji, humanitarni razlozi, rad, znanstveno istraživanje...), na neki način zahtijeva ozbiljnu reviziju ove odluke od strane zakonodavca. Osobito zato što nije jasno i opravdano zašto bi ove odredbe vrijedile samo za strane studente, odnosno samo za ovu osnovu stjecanja boravka.

„SUSTAV JE PROBLEM, A NE LJUDI!“

Spajanje obitelji najčešći je temelj na kojem stranci reguliraju svoj privremeni boravak u RH. Prema statistici Ministarstva unutarnjih poslova u 2011. godini u RH je svoj privremeni boravak reguliralo 11 060 stranaca, što čini 31,2% ukupno odobrenih (privremenih i stalnih) boravaka u RH. Najveći broj stranaca koji su na tom temelju regulirali boravak je iz država bivše Jugoslavije (6 444), zatim zemalja članica EU (2 727), dok je svih ostalih svega 1 033.

Pravo na obitelj jedno je od temeljnih ljudskih prava regulirano međunarodnim, europskim i domaćim dokumentima. Pravo na spajanje obitelji proizlazi direktno iz tog prava te je jednako tako propisano mnogim dokumentima, kojima se s jedne strane želi osigurati jedinstvo obitelji, dok se sa druge strane želi zaštititi pravo država da kontroliraju useljavanje na svoj teritorij. Najvažniji dokumenti koji svojim odredbama štite i reguliraju pravo na (spajanje) obitelj(i) na međunarodnoj razini su: Opća deklaracija o ljudskim pravima, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, UN Konvencija o pravima migrantskih radnika, Konvencija o pravima djeteta, i dr. Na europskoj razini to su: Povelja temeljnih prava EU, Europska konvencija o ljudskim pravima, Lisabonski ugovor, Direktiva o spajanju obitelji 2003/86/EC, i dr.

U okviru domaćeg zakonodavstva zaštitu prava na obitelj i spajanje obitelji nalazimo u Ustavu (članak 35. i 61.), Zakonu o azilu (članak 48.) te Zakonu o strancima (članak 47.), i dr. Prema Zakonu o strancima privremeni boravak u svrhu spajanja obitelji može se odobriti strancu koji je član uže obitelji: hrvatskog državljanina; stranca koji ima odobren stalni boravak; stranca koji ima odobren privremeni boravak te stranca kojemu je odobrena zaštita sukladno odredbama Zakona o azilu.

Člankom 56. Zakona o strancima članovi uže obitelji smatraju se: bračni drugovi; osobe koje su u izvanbračnoj zajednici; maloljetna zajednička djeca bračnih i izvanbračnih drugova, njihova maloljetna posvojena djeca te maloljetna djeca svakog od njih, a koja nisu zasnovala vlastitu obitelj te roditelji ili posvojitelji maloljetne djece. Iznimno se članom obitelji smatra i drugi srodnik, ako postoje posebni osobni ili ozbiljni humanitarni razlozi za spajanje obitelji u Republici Hrvatskoj. U slučaju poligamnog braka, spajanje obitelji na području Republike Hrvatske odobrit će se samo jednom bračnom drugu.

Odobrenje za privremeni boravak za ovu svrhu izdaje se s rokom važenja do godine dana (ili dvije godine u određenim slučajevima⁷³), odnosno, do isteka roka važenja odobrenja privremenog boravka stranca s kojim se traži spajanje obitelji (članak 59.). Također, Zakon o strancima prepoznaje i mogućnost reguliranja autonomnog boravka za bračnog ili izvanbračnog druga i djetetu koje je postalo punoljetno (članak 60.).

73 Članak 55. Zakona o strancima „Iznimno od stavka 1. točke 3. ovoga članka, članu uže obitelji stranca koji u Republici Hrvatskoj boravi na temelju važeće dozvole za boravak i rad odobrene na godinu dana sukladno godišnjoj kvoti za zapošljavanje stranaca, može se odobriti privremeni boravak u svrhu spajanja obitelji samo ako je stranac s kojim se traži spajanje obitelji u Republici Hrvatskoj imao najmanje 2 godine odobren privremeni boravak.“

Stranac kojem je odobren privremeni boravak u svrhu spajanja obitelji ostvaruje pravo na obrazovanje, usavršavanje, rad i samozapošljavanje.

Kao što je prije navedeno, spajanje obitelji je najčešći temelj za reguliranje boravka stranaca u RH od kojih najveći broj dolazi iz zemalja u regiji. Slijedom toga studiju slučaja napravili smo s ispitanikom s Kosova kroz tematsku analizu sadržaja polu-strukturiranog intervjua.

Ispitanik je u Hrvatsku došao 10. svibnja 2011. godine nakon desetogodišnje veze „na daljinu“ sa svojom partnericom, hrvatskom državljanicom. Odluku da se on doseli u RH donijeli su zajedno s obzirom na čitav niz osobnih, kulturoloških (poznavanje jezika) i ekonomskih razloga. Reguliranje boravka u njihovom slučaju prošlo je bez poteškoća no potrajalo je nešto duže nego je to uobičajeno. Iako se odluka o podnesenom zahtjevu za spajanje obitelji prema Zakonu o općem upravnom postupku (NN 47/09) čeka najduže 60 dana, uobičajena praksa traje uglavnom do 30 dana. A.M. je čekao gotovo dva mjeseca, no olakotna okolnost bila je ta što je za to vrijeme mogao nesmetano boraviti i u Hrvatskoj i na Kosovu.

Nakon podnošenja zahtjeva trebali su dokazati da su u izvanbračnoj zajednici, odnosno da su najmanje tri godine u vezi. Ispitanik i njegova partnerica nisu živjeli duže vrijeme na istoj adresi pa je postupak dokazivanja išao drugim putem. Uobičajenija je praksa da parovi u izvanbračnoj zajednici za to vrijeme žive zajedno pa je i dokaze, poput zajedničke adrese, mnogo lakše dokazati. Budući su dugi niz godina bili u vezi, često su se međusobno posjećivali i redovito svoj boravak prijavljivali na policiju, što je dokazano i ispitanikovim putovnicama u kojima je imao odobrene vize za posjet RH. To je bilo dovoljno da policija potvrdi izvanbračnu zajednicu i odobri zahtjev, pa je u njihovom slučaju izostala i uobičajena dodatna provjera posjetom u kuću partnera te razgovor s partnericom. Naime, nakon što osoba preda zahtjev, službenici je upoznaju s procedurom pa tako i s time da je dio procedure policijska provjera koja se uglavnom radi posjetom, no također stranac može na svoju inicijativu otići do policijske postaje i javiti se. Ispitanik je tako samoinicijativno nakon što je prošlo više od 30 dana od podnošenja zahtjeva pitao planiraju li doći do njihovog stana, no rečeno mu je da je dovoljno da on dođe kod njih.

Ispitanik smatra da je na pozitivnu odluku utjecalo i to što su osobe koje su odlučivale o njihovom zahtjevu u prethodnom razdoblju u nekoliko navrata bile osobe koje su provjeravale osnovanost njegovih zahtjeva za vizom ili bile upoznate s njegovim prijašnjim zahtjevima.

Nakon odobrenog boravka automatski je dobio dozvolu za rad, ali ne i mogućnost prijave na Hrvatski zavod za zapošljavanje. Sukladno čl. 15. Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti⁷⁴ Zavodu se, radi ostvarivanja prava na novčanu naknadu, može prijaviti nezaposlena osoba stranac kojem je prestao radni odnos u Republici Hrvatskoj bez njegove krivnje ili uz pristanak, ako ima odobren privremeni boravak u Republici Hrvatskoj. Iako stranci sklapanjem braka s hrvatskim državljaninom stječu pravo na radnu dozvolu, nemaju i pravo na zdravstvenu zaštitu. Tako je ispitanik jedno vrijeme bio nezaposlen te je za to vrijeme

74 NN 80/08, 94/09, 121/10

morao sam plaćati zdravstveno osiguranje, što vidi kao mogući prostor diskriminacije stranca, a posebice one koji se nalaze u teškoj financijskoj situaciji.

Posao je pronašao na vlastitu inicijativu i relativno brzo, a poslodavac nije imao nikakvih poteškoća da ga zaposli.

Problematičnim smatra proceduru produljivanja privremenog boravka svake godine - informativni razgovor sa svakakvim pitanjima, što nije ugodno. Iako ga nikad nisu pitali intimna pitanja, postavljali su mu pitanja o njegovim stavovima prema društvu u kojem živi i političkoj situaciji. Vjenčao se sa svojom partnericom u roku godine dana od odobrenja privremenog boravka, a jedno od pitanja u informativnim razgovorima bilo je kada se planiraju vjenčati. Smatra kako pitanje nije bilo postavljeno iz predrasude već iz praktičnosti jer u slučaju bračnih partnera neke od procedura su značajno jednostavnije i s manje poteškoća. Primijetio je da mu je postavljeno više pitanja prilikom prvog traženja boravka (kad je boravak tražio na osnovu izvanbračne zajednice) no da nisu bila neugodna, nego drugog puta (kad je tražio boravak temeljem sklopljenog braka) jer mu tada referentica nije postavljala nikakva pitanja. Na prvom razgovoru mu je bilo najteže jer je imao osjećaj da policajci polaze s pretpostavkom da on laže, a jedno od ključnih pitanja je bilo je li došao tu zbog državljanstva. Osim toga, razmjenjujući iskustva s drugim strancima primijetio je kako policija ima različit obrazac ponašanja ovisno o tome kojoj (nacionalnoj) manjini pripadaš. Pa je prema njegovom saznanju većini osoba s Kosova postavljeno pitanje o državljanstvu, afrikancima o „valjanosti“ braka i veze, i sl.

Ispitanik smatra neprofesionalnim činjenicu da MUP ne postavlja pitanja prema određenoj utvrđenoj listi u skladu s određenim pravilnikom, već je diskrecijsko pravo MUP-a postavlja pitanja proizvoljno. Iz vlastitog iskustva i iskustva svojih prijatelja i poznanika osjećao je predrasude i stereotipe osoba koje vode postupak. Smatra to poteškoćom ali isto tako razumije da su različita iskustva (neistinite i nekonzistentne priče aplikanta, prijete, nesuradnja, i sl.) tih osoba temelj na kojem su izgradili upravo te predrasude, odnosno smatra da je problem u tako postavljenom sustavu a ne u ljudima. Nadodaje kako RH ionako nije atraktivna za strance pa nije potrebno izmišljati i producirati tolike i takve složene procedure, kao što je to slučaj sa zemljama koje imaju veliki pritisak od useljavanja. Predrasude su se u njegovom slučaju odnosile na nepovjerenje prema vezi „na daljinu“, ali kaže da nije to doživio samo od sustava već i od poznanika. Propust je i to što je gotovo sve informacije, osim one da automatski dobiva dozvolu za rad, morao potražiti i saznati sam. Rješenje vidi u promjeni sustava koji kad bi bio naklonjen ljudima i pristupao im bez predrasuda tada bi logično i službenik koji vodi određeni postupak davao potpune i potrebne informacije.

Jedini primjer kojeg se može sjetiti da mu je ograničeno pravo jest nemogućnost zapošljavanja u državnim institucijama⁷⁵, no nije imao nikakvo drugo iskustvo diskriminacije tijekom života u Hrvatskoj. Sve što mu je bilo potrebno a ticalo se ostvarenja njegovih prava regulirao je kroz zakonske procedure. Jednim dijelom to objašnjava svojim načinom života i osobnim izborima,

75 Prema Zakonu o državnim službenicima (NN 49/12), članku 48. među uvjetima za prijem u državnu službu je i hrvatsko državljanstvo

a drugim poznavanjem jezika. Naime, jezik vidi kao preduvjet integracije a on ga je dobro znao tako da se nikad nije našao u problematičnoj situaciji. To mu je ujedno pomoglo da se snađe i pronade posao vrlo brzo. Smatra da je vlastiti stav značajni faktor i da je potrebno poznavati vlastite mogućnosti i prava: mnogo ovisi o vlastitom stavu, a posebice integracija. Integraciju vidi kao vlastiti izbor i sam je gradio socijalnu mrežu. Od pripadnika vlastite etničke skupine nije tražio pomoć i podršku, a druži se samo s nekolicinom koje je ionako poznao otprije s Kosova.

Za budućnost nema konkretnih planova, želi ostati i graditi život u RH jer tu imao posao i stan, no sve to ovisi o mogućnostima koje će mu RH pružiti. Važna mu je osobna realizacija a ne mjesto stanovanja, odnosno želi adekvatne uvjete života a ne opterećuje se na kojem će to mjestu biti.

• • • **PREPORUKE:**

- ... Troškovi zdravstvenog osiguranja za strance koji svoj boravak reguliraju na temelju spajanja obitelji iznose oko 357,95 kuna mjesečno. Nužno je odredbe kojima se regulira ova obveza izmijeniti na način da se u obzir uzme kriterij dohotka/prihoda. Naime, većini osoba koje su obuhvaćene ovom odredbom, osobito povratnici koji su jedna od brojnijih skupina koji traže reguliranje boravka na ovom temelju, ove pristojbe su previsoke.
- ... Rok u kojem se donosi odluka o zahtjevu za privremeni boravak na temelju spajanja obitelji treba biti kraći od 30 dana.
- ... Potrebno je pojasniti što u kontekstu ovog postupka znači izvanbračna zajednica koja traje najmanje tri godine ukoliko osobe nisu imale zajedničko mjesto stanovanja, a posebno koji su dokazi trajanja iste ili zajedničkog života relevantni.

III Djeca bez pratnje



OSVRT NA
SPECIFIČNU DRUŠTVENU SKUPINU :
DJECA BEZ PRATNJE

**ANALIZA USKLAĐENOSTI ZAKONODAVSTVA
I PRAKSE HRVATSKIH INSTITUCIJA
S EUROPSKOM PRAVNOM STEČEVINOM
U PODRUČJU AZILA
I NEREGULARNIH MIGRACIJA**

[1. Najvažnije odredbe dokumenata koji se odnose na specifičan položaj djece

/ 1.1. Međunarodna pravna stečevina (Ujedinjeni narodi, Vijeće Europe i Europska unija)

NAZIV DOKUMENTA	GODINA STUPANJA NA SNAGU	FOKUS NA DJECU
Opća deklaracija o ljudskim pravima	1948. Ujedinjeni narodi	Materinstvu i djetinjstvu pripada posebna skrb i pomoć kako bi se dijete u potpunosti pripremio za samostalan život u društvu u skladu s duhom mira, dostojanstva, snošljivosti, slobode, ravnopravnosti i solidarnosti.
Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ⁷⁶	1950. Vijeće Europe Republika Hrvatska usvojila je Konvenciju 5. studenog 1997.	Ostvarivanje prava utvrđenih Općom deklaracijom o ljudskim pravima. Ova je konvencija postala najjači međunarodni instrument za zaštitu ljudskih prava u trenutku uspostave Europskog suda za ljudska prava 1959. godine.
Konvencija o statusu izbjeglica	1951. Ujedinjeni narodi (Ženeva) Republika Hrvatska usvojila je Konvenciju 12. listopada 1992.	Pravni dokument koji određuje tko je izbjeglica, koja su prava izbjeglica te koje su pravne obveze država potpisnica.
Deklaracija o pravima djeteta	1959. Ujedinjeni narodi	Djetetu su zbog njegove duhovne i tjelesne nezrelosti potrebne posebna zaštita i skrb, zajedno s pravnom zaštitom prije i poslije rođenja.
Protokol o statusu izbjeglica	1967. Ujedinjeni narodi Republika Hrvatska usvojila je Protokol 12. listopada 1992.	Dokument koji je proširio doseg Konvencije o statusu izbjeglica te uklonio vremenska i zemljopisna ograničenja iz definicije pojma izbjeglice.
Konvencija o pravima djeteta	1989. Ujedinjeni narodi Republika Hrvatska usvojila je Konvenciju 8. studenog 1991.	Obvezuje države koje su potpisnice Konvencije da unutar svoje jurisdikcije, u najboljem interesu djeteta, svakom djetetu jamče prava bez diskriminacije pa bilo kojoj osnovi.
Europska konvencija o ostvarivanju dječjih prava	1996. Vijeće Europe Republika Hrvatska usvojila je Konvenciju 29. siječnja 2010.	Konvencija naglašava pravo djece da budu obaviještena, da izražavaju svoje mišljenje u postupku i da zahtijevaju posebnog skrbnika.
Konvencija o zabrani i trenutnim djelovanjima za ukidanje najgorih oblika dječjeg rada (br. 182)	1999. Međunarodna organizacija rada Republika Hrvatska usvojila je Konvenciju 17. srpnja 2001.	Konvencija je nastala zbog potrebe usvajanja novih instrumenata o zabrani i ukidanju najgorih oblika dječjeg rada.
Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima djeteta o prodaji djece, dječjoj prostituciji i dječjoj pornografiji	2000. Ujedinjeni narodi Republika Hrvatska usvojila je Protokol 21. ožujka 2002.	Protokol naglašava da je primarni cilj Konvencije o pravima djeteta najbolji interes djeteta uz individualnu odgovornost.

⁷⁶ Razlika između deklaracije i konvencije je u tome što, za razliku od deklaracije, konvencija ima obvezujuću pravnu snagu. Konvencija je pravni instrument koji stavlja odgovornost na državu koja ju je potpisala i usvojila.

Konvencija protiv transnacionalnog organiziranog kriminala	2000. Ujedinjeni narodi (Palermo) Republika Hrvatska usvojila je Konvenciju 24. siječnja 2003.	Konvencija obvezuje na niz mjera u borbi protiv transnacionalnog organiziranog kriminala. Mjere uključuju definiranje kažnjivih djela i usvajanje novih okvira za međunarodnu pravnu pomoć, ekstradiciju, suradnju u provođenju zakona, tehničku asistenciju i obuku.
Protokol za sprječavanje, suzbijanje i kažnjavanje trgovanja ljudima, posebno ženama i djecom	2000. Ujedinjeni narodi (Palermo) Republika Hrvatska usvojila je Konvenciju 24. siječnja 2003.	Protokol nadopunjuje ranije spomenutu Konvenciju, specificirajući područja i oblike organiziranog kriminala.
Protokol o zabrani krijumčarenja migranata kopnom, morem i zrakom	2000. Ujedinjeni narodi (Palermo) Republika Hrvatska usvojila je Konvenciju 24. siječnja 2003.	Protokol nadopunjuje ranije spomenutu Konvenciju, specificirajući područja i oblike organiziranog kriminala.
Direktiva o privremenoj zaštiti 2001/55/EC	2001. Vijeće Europske unije	Direktiva o minimalnim standardima davanja privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba i o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica u snošenju posljedica prihvata tih osoba.
Direktiva Vijeća 2002/90/EZ	2002. Vijeće Europske unije	Direktiva kojom se definira pomaganje neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka.
Direktiva o prihvatu 2003/9/EC	2003. Vijeće Europske unije	Direktiva o utvrđivanju minimalnih standarda za prihvrat tražitelja azila u državama članicama.
Dublińska uredba 343/2003	2003. Vijeće Europske unije	Uredba kojom se utvrđuju kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji podnosi državljanin treće zemlje u jednoj od država članica.
Direktiva o spajanju obitelji 2003/86/EC	2003. Vijeće Europske unije	Direktiva koja ostvaruje pravo na spajanje obitelji državljanina trećih zemalja koji legalno borave na teritoriju država članica.
Direktiva o kvalifikaciji 2004/83/EC	2004. Vijeće Europske unije	Direktiva o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljanina trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili kao osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju dodijeljene zaštite.
Direktiva Vijeća 2004/81/EZ	2004. Vijeće Europske unije	Direktiva o odobrenju boravka izdanom državljanima trećih država koji su žrtve trgovine ljudima ili im je pružena pomoć za ilegalnu imigraciju, a suraduju s mjerodavnim tijelima.
Konvencija Vijeća Europe o zaštiti djece od seksualnog iskorištavanja i seksualnog zlostavljanja	2007. Vijeće Europe Republika Hrvatska usvojila je Konvenciju 12. srpnja 2007.	Ciljevi Konvencije su sprječavanje seksualnog iskorištavanja i zlostavljanja djece, zaštita prava djece žrtava ove vrste nasilja te promicanje nacionalne i međunarodne suradnje u suzbijanju ove vrste nasilja.

Konvencija Vijeća Europe o suzbijanju trgovanja ljudima	2005. Vijeće Europe Republika Hrvatska usvojila je Konvenciju 1. veljače 2008.	Cilj Konvencije je sprječavanje trgovanja ljudima svim pravnim mehanizmima i međunarodnom suradnjom.
Direktiva o proceduri 2005/85/EC	2005. Vijeće Europske unije	Direktiva o minimalnim standardima u postupku priznavanja i oduzimanja izbjegličkog statusa u državama članicama.
Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća Europe 2008/115/EC	2008. Europski parlament i Vijeće Europe	Direktiva o zajedničkim standardima i procedurama država članica za povratak državljana trećih država koji u njima borave neregularno.
Lisabonski ugovor	2009. Vijeće Europe	Ugovor sadrži odredbe o zaštiti prava djece.
Stockholmski program	2009. Vijeće Europe	Glavni cilj Programa je da se u razdoblju od 2010. do 2014. godine postigne odgovornost, solidarnost i partnerstvo u području pitanja migracija i azila, pri čemu se naglašava da se prema djeci migrantima treba prvenstveno odnositi kao prema djeci.

/ 1.2. Zakonodavni okvir Republike Hrvatske

NAZIV DOKUMENTA	GODINA STUPANJA NA SNAGU	FOKUS NA DJECU
Ustav Republike Hrvatske	1990. Hrvatski sabor	Država osobitu skrb posvećuje maloljetnicima bez roditelja, a dužnost je svih građana Republike Hrvatske štititi djecu.
Zakon o azilu	2007. Hrvatski sabor	Zakon utvrđuje tko je maloljetnik bez pratnje i imenuje mu/joj skrbnika. Zakonom je propisano da se zahtjev za azil maloljetniku bez pratnje rješava u najkraćem mogućem roku, a dok čeka rješenje za azil, maloljetnik bez pratnje ima pravo na osnovno i srednje školovanje.
Obiteljski zakon	2003. Hrvatski sabor	Zakon propisuje skrbništvo kao oblik zaštite maloljetnih osoba bez roditeljske skrbi.
Zakon o socijalnoj skrbi	1997. Hrvatski sabor	Zakon osigurava maloljetniku bez pratnje privremenu skrb i privremeni smještaj.
Protokol između Ministarstva unutarnjih poslova i Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi o postupanju prema djeci odvojenoj od roditelja – stranim državljanima	2009. Ministarstvo unutarnjih poslova i Ministarstvo socijalne politike i mladih	Protokolom se nastojalo dopuniti nedostatke Zakona o azilu te uspostaviti međusobno izvještavanje ministarstava s ciljem ostvarivanja maksimalne dobrobiti djeteta.
Zakon o strancima	2007. Hrvatski sabor	Zakon propisuje uvjete ulaska, kretanja i boravka stranaca u Hrvatskoj, pa tako i maloljetnih stranaca bez pratnje.

Prekršajni zakon	2008. Hrvatski sabor	Prekršajni zakon nema posebno definiran pojam djece bez pratnje, pa se za njih u praksi primjenjuju odredbe za maloljetne počinitelje prekršajnih djela.
Pravila boravka u Prihvatnom centru za strance	2008. Ministarstvo unutarnjih poslova	Dokument određuje pravila o smještaju stranca maloljetnika u Prihvatnom centru za strance: smjestit će ga se u istu sobu sa zakonskim skrbnikom ili skrbnikom za poseban slučaj, a ne u sobu s punoljetnim strancima koji su nasilnici, ovisnici, osobe istospolne seksualne orijentacije ili drugim strancima koji bi na njega štetno utjecali.
Zakon o izvršavanju sankcija izrečenih maloljetnicima za kaznena djela i prekršaje	2009. Hrvatski sabor	Zakon propisuje da ministarstvo nadležno za poslove socijalne skrbi izvršava odgojne mjere za maloljetnike u kaznenom i prekršajnom postupku.
Zakon o sudovima za mladež i odredbama o kaznenim djelima na štetu djece i maloljetnika	1997. Hrvatski sabor	Zakon regulira položaj djece bez pratnje u kaznenom zakonodavstvu.
Zakon o pravobranitelju za djecu	2003. Hrvatski sabor	Pravobranitelj za djecu štiti, prati i promiče prava i interese djece na temelju Ustava Republike Hrvatske te međunarodnih ugovora i zakona.

2. Definiranje djece i maloljetnika

Pojam djeteta i maloljetnika razlikuje se s obzirom na to iz koje ih perspektive promatramo (pravne, sociološke, medicinske itd.), zbog čega smatramo bitnim dotaknuti se sociološke i pravne perspektive unutar koji ćemo ta dva pojma promatrati.

Sociološko definiranje pojma djeteta

„Mladi su društvena skupina čija je integracija u društvo uvijek obilježena specifičnim problemima na koje oni i društvo u različitim socio-povijesnim razdobljima različito reagiraju.“⁷⁷ U postojećim pristupima mladima mogu se tako prepoznati dvije međusobno komplementarne tradicije⁷⁸:

- a)** mladi kao resursi – oni su predstavnici poželjne budućnosti, nositelji dominantnih društvenih vrijednosti koje se prenose s generacije na generaciju, ali i potencijalni izvor inovacija
- b)** mladi kao problem, odnosno kao izvor problema ili kao skupina koja je u problemima – promatra ih se kao populaciju u osjetljivom stadiju razvoja i primjenjivu za razne oblike devijantnog ponašanja.
- c)** „Neovisno o kojem je pristupu riječ, mladi se pokazuju kao vrlo ranjiv segment populacije i to iz više razloga, a promjene koje se zbivaju u suvremenom svijetu, gotovo uvijek i svuda, prije i više od drugih pogađaju upravo njih.“⁷⁹

⁷⁷ Vlasta Ilišin, Furio Radin, Mladi u suvremenom hrvatskom društvu, IDIZ, Zagreb, 2007., str. 9.

⁷⁸ Vlasta Ilišin, Furio Radin, Mladi u suvremenom hrvatskom društvu, IDIZ, Zagreb, 2007., str. 9.

⁷⁹ Vlasta Ilišin, Furio Radin, Mladi u suvremenom hrvatskom društvu, IDIZ, Zagreb, 2007., str. 17.

Pravno defniranje pojma dijete

Prema *Konvenciji o pravima djeteta*⁸⁰ **dijete** je svako ljudsko biće mlađe od 18 godina, osim ako se prema zakonu primjenjivom na dijete punoljetnost ne stječe ranije.

U našoj pravnoj literaturi osobe koje u vrijeme izvršenja kaznenih djela nisu navršile 14 godina života nazivaju se djecom koja nisu kazneno odgovorna, dok se osobe u dobnoj skupini od 14 do 16 godina nazivaju mlađim maloljetnicima, osobe od 16 do 18 godina starijim maloljetnicima, a osobe od 18 do 21 godine mlađim punoljetnicima. Pri određivanju dobi smatra se da je osoba navršila 14, 16, 18 odnosno 21 godinu života nakon isteka dana na koji je rođena, a to je bitna okolnost i u odnosu na dijela počinjena na štetu takvih dobnih skupina. (Kraljević, Marinović, Živković Žigante. Djeca bez pratnje strani državljani u Republici Hrvatskoj, UNHCR, Zagreb, 2011.)

Imajući u vidu obje perspektive, možemo zaključiti da u Republici Hrvatskoj djecu doživljavamo kao maloljetnike, odnosno da su djeca sve osobe koje nisu napunile 18 godina života. Iznimke dolaze u slučajevima kada su djeca počinitelji kaznenih odnosno prekršajnih djela – tada ih promatramo kroz tri kategorije: djecu, mlađe maloljetnike i starije maloljetnike.

Kraljević, Marinović i Žigante u svojoj publikaciji pojam **dijete bez pratnje** određuju kao *osobe mlađe od 18 godina, državljani treće zemlje ili osobe bez državljanstva, koje se nalaze izvan svoje zemlje porijekla na teritoriju druge države bez zakonskih uvjeta za ulazak i boravak, te bez pratnje zakonskog skrbnika i odgovarajuće skrbi.*

Autorice govore o tri kategorije djece bez pratnje:

- a)** djeca koja migriraju jer traže mogućnost boljeg života, ali se nalaze u nezakonitom statusu
- b)** djeca koja u procesu migracija postaju žrtve trgovanja ljudima
- c)** djeca koja bježe od opasnih situacija i traže azil u zemlji destinacije.

Bitno je napomenuti da u praksi često puta dolazi do zlouporabe sustava azila, odnosno lažnog predstavljanja osoba koje su vidno punoljetne, ali tvrde da su maloljetne. Objašnjenje tog čina leži u činjenici da maloljetnici bez pratnje imaju bolje uvjete i brži postupak za dobivanje azila. Osobi koja tvrdi da je maloljetna to se ne može osporiti na temelju subjektivne procjene, a podvrgavanje testiranju životne dobi je skupo (testiranje zubala) i dugotrajno, zbog čega dolazi do toga da unutar maloljetničkog smještaja borave punoljetne osobe koje tvrde da su maloljetne (legitimnost ove tvrdnje temeljimo na iskazima socijalnih radnika koji su radili s takvim osobama, a ukazivanje na punoljetnost temelje na sijedoj kosi, gustoj bradi, borama na licu itd.). Regulacija sustava potrebna je upravo zbog toga da se ovakve zlouporabe ne događaju te da sustav služi onima kojima je i namijenjen.

80 http://www.unicef.hr/upload/file/300/150215/FILENAME/Konvencija_20o_20pravima_20djeteta.pdf.

Društveno-geografski uzroci postojanja maloljetnika bez pratnje

Stranci maloljetnici bez pratnje u trećoj zemlji djeca su suvremenog svijeta koji je podložan ekonomskim, političkim i kulturnim promjenama. Promatrajući djecu unutar te sfere, svakako na umu valja imati činjenicu kako djeca započinju vlastite živote iz različitih početnih pozicija koje ih vode na različita životna putovanja.

Kulturološki. Odgoj djece leži na pojedincu koji boravi unutar određenog društva koje pripada nekoj kulturi. „Kultura označava historijski prenesen obrazac značenja utjelovljen u simbolima, sustav naslijeđenih koncepcija izraženih u simboličkim oblicima, pomoću kojih ljudi komuniciraju, obnavljaju i razvijaju svoje znanje o životu i stavove spram njega.“⁸¹ (prema Cliffordu Geertzu). No mnogi kulturni antropolozi iznova dolaze do spoznaja kako je svako određenje kulture samo izraz jednog kuta gledanja te da se s promjenom perspektive kristaliziraju njena različita značenja⁸². Upravo ti različiti kutovi gledanja jesu razlozi različitih početnih pozicija u kojima se djeca svijeta danas nalaze. Neka djeca imaju podršku roditelja i obitelji od prvog dana, dok je neka uopće nemaju, a treća su pak u poziciji da moraju biti podrška roditeljima i obitelji (moralna, financijska itd.).

Ekonomski. Ekonomska pozicija u kojoj se razvija dijete također varira od slučaja do slučaja, od društva do društva, od države do države. Ona može biti visoka, prosječna ili mala, što također utječe na razvoj djeteta te može biti indikator odvlačenja ili privlačenja boravljenja u određenoj zemlji.

Politički. Politički nemiri i nasilje te izbijanje ratova uzroci su sve većeg broja djece stranaca bez pratnje. Uništavanje obiteljskih kuća, odlazak roditelja u ratna područja, ratni nemiri itd. razdvajaju djecu od roditelja.

⁸¹ Mesić, M. (2006). Multikulturalizam, Školska knjiga, Zagreb, str. 235.

⁸² Mesić, M. (2006). Multikulturalizam, Školska knjiga, Zagreb

3. Statistika

Ukupan broj djece bez pratnje u Republici Hrvatskoj po kategorijama⁸³

DBP	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	UKUPNO
NEZAKONITI PRELAZAK GRANICE	418	581	584	149	103	172	2007
TRAŽITELJI AZILA	5	1	10	4	20	43	83
ŽRTVE TRGOVANJA	3	2	1	0	1	2	9
UKUPNO	426	84	595	153	124	217	2099

Stranci djeca bez pratnje u nezakonitom prelasku granice zatečena na teritoriju Republike Hrvatske u razdoblju od 2005. do 2010. porijeklom su iz sljedećih zemalja (ispod u zaglavlju navodimo broj djece zatečene u nezakonitom prelasku granice, prema podacima MUP-a ukupno **2007 osoba**⁸⁴):

Albanija (1190), Afganistan (100), Alžir (4), Azerbajdžan (1), Austrija (2), Belgija (1), BiH (123), Bugarska (1), Burkina Faso (1), Bolivija (1), Crna Gora (1), Češka (1), Eritreja (1), Francuska (1), Indija (4), Iran (5), Italija (1), Irak (11), Izreal (11), Kosovo (30), Makedonija (49), Maroko (2), Moldova (15), Mađarska (4), Njemačka (4), Nigerija (1), Pakistan (3), Palestina (10), Rumunjska (6), Somalija (3), Siera Leone (2), Slovenija (4), Srbija i Crna Gora⁸⁵ (138), Srbija (179), Šri Lanka (3), Švicarska (1), Turska (80), Ukrajina (1), bez podataka/bez državljanstva (6).

Djeca bez pratnje tražitelji azila u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2005. do 2010. godine dolazila su iz sljedećih zemalja (prema podacima MUP-a i analizi UNHCR-a ukupno **83 osobe**⁸⁶):

Afganistan (55), Albanija (2), Angola (1), Armenija (1), Burkina Faso (1), Gambija (1), Indija (3), Irak (1), Iran (1), Kamerun (1), Kina (2), Pakistan (1), Palestina (2), Republika Kongo (1), Rusija (1), Somalija (2), Srbija s Kosovom⁸⁷ (4), Šri Lanka (3).

⁸³ Tablica preuzeta iz Kraljević, Marinović, Živković Žigante. Djeca bez pratnje strani državljani u Republici Hrvatskoj, UNHCR, Zagreb, 2011., str. 39.

⁸⁴ Podaci su preuzeti iz Kraljević, Marinović, Živković Žigante. Djeca bez pratnje strani državljani u Republici Hrvatskoj, UNHCR, Zagreb, 2011., str. 42.

⁸⁵ Odnosi se na razdoblje dok je ova zemlja postojala - do sredine 2006. godine.

⁸⁶ Podaci su preuzeti iz Kraljević, Marinović, Živković Žigante. Djeca bez pratnje strani državljani u Republici Hrvatskoj, UNHCR, Zagreb, 2011., str. 43.

⁸⁷ Odnosi se na razdoblje do 2008. - prije osamostaljenja Kosova.

Djeca bez pratnje žrtve trgovanja ljudima zatečena u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2005. do 2010. godine dolazila su iz sljedećih zemalja (prema podacima Ureda za ljudska prava Republike Hrvatske ukupno **9 osoba**⁸⁸):

BiH (4), Bugarska (1), Hrvatska (1), Rumunjska (2), Ukrajina (1).

Skrbništvo za djecu bez pratnje

Pitanje skrbništva jedno je od gorućih problema u sustavu skrbi za maloljetnike bez pratnje. U skladu s preporukama Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice, European Council on Refugees and Exiles (ECRE), Direktive od 1. prosinca 2005. o minimalnim standardima u postupku priznavanja i oduzimanja izbjegličkog statusa u državama članicama (Direktiva o proceduri) i hrvatskog Zakona o azilu, smatramo da je nužno osigurati sigurnost djece bez pratnje, i to primarno kroz dodjelu zastupnika koji će na odgovarajući način i u najboljem interesu djeteta upoznati sa postupkom, njegovim pravima i obvezama. Ovu obvezu države posebno je važno provoditi sve do stvarne punoljetnosti osobe. Pogrešan pristup vidimo u Direktivi o proceduri u kojoj se navodi da se izuzeće zastupnika može iznimno dogoditi ako postoji vjerojatnost da će djeteta postati punoljetno prije prvostupanjske odluke, ako je osoba u braku, ako ima više od 16 godina i dr.⁸⁹. Kao država koja želi osigurati puno poštovanje temeljenih ljudskih prava, na Republici Hrvatskoj je da pronade najbolja rješenja koja nalažu europske preporuke, ali i da kroz svoje zakonodavstvo i praksu osigura standarde zaštite koji prelaze minimum zaštite ljudskih prava propisan europskim direktivama. S obzirom da se dob od 18 godina prema zakonima Republike Hrvatske smatra minimalnom dobnom granicom kada osoba stječe punu poslovnu sposobnost, nikakvi posebni razlozi ne bi trebali opravdati izuzeće zastupnika za maloljetne osobe.

S obzirom na rezultate istraživanja⁹⁰ iz kojih su posljedice nepostojanja sustava prikupljanja ujednačenih specifičnih podataka o djeci bez pratnje vrlo jasne, zabrinjava velik nesrazmjer u broju maloljetnika bez pratnje evidentiranih u MUP-u i broj maloljetnika kojima je dodijeljen skrbnik u CZSS-u. Pa iako to zakon propisuje i čelnici jedinica MUP-a izražavaju da djeteta mora imati skrbnika, poznati su slučajevi kada to nije bilo tako, osobito u slučajevima kada su djeca boravila u Prihvatnom centru za strance (što je osobito rizično radi mogućeg dužeg pritvora u ograničenom prostoru).

Osim toga, pri imenovanju skrbnika trebalo bi uvažiti i mišljenje maloljetnika kojem se imenuje skrbnik. To u praksi nije slučaj, djelom zbog jezične barijere, ali uglavnom zbog prakse da im se imenuje skrbnik iz grupe. Takva praksa može biti u suprotnosti s interesima djeteta, i to prvenstveno zbog dva ključna razloga: takva praksa omogućuje da se zbog "administrativnih razloga" ti maloljetnici smještaju u Prihvatni centar za strance, objekt zatvorenog tipa (o problematici nešto kasnije u tekstu), ali i da država na taj način ozakoni potencijalno trgovanje djecom, imenujući potencijalnog trgovca skrbnikom potencijalne maloljetne žrtve.

88 Podaci su preuzeti iz Kraljević, Marinović, Živković Žigante. Djeca bez pratnje strani državljani u Republici Hrvatskoj, UNHCR, Zagreb, 2011., str. 45.

89 Zakon o azilu – čl. 26. (NN 88/2010)

90 Kraljević i dr.

Iako se djeca bez pratnje smatraju posebno ranjivom skupinom ne samo zbog dobi već i kao potencijalne žrtve trgovanja ljudima te slijedom toga trebaju dobiti adekvatnu pomoć i zaštitu, u Republici Hrvatskoj je ovo područje uglavnom institucionalno neuređeno i zakonodavno problematično, jer Republika Hrvatska usprkos međunarodnim ugovorima tu djecu prvenstveno tretira kao migrante u nezakonitom statusu, a tek potom kao djecu. Istraživanje *Djeca bez pratnje strani državljani u Republici Hrvatskoj*⁹¹ pokazuje da je za stanje u ovom području indikativno to što se svaka ispitana institucija bavi isključivo određenim segmentom problema iz svoje nadležnosti, pa tako uopće nema podataka o razlozima napuštanja zemlje porijekla, obiteljskoj anamnezi, spolu, dobi i obrazovanju, načinu dolaska i dužini boravka u Hrvatskoj te zdravstvenom i psihofizičkom stanju i načinu povratka djece bez pratnje, tj. neregularnih migranata u zemlju porijekla.

/ Detencija djece

Stav je CMS-a da djeca s obiteljima kao i djeca bez pratnje ne smiju biti u detenciji ni u kojem slučaju. Od trenutka kada zatraže azil djeca moraju biti smještena i prihvaćena u sigurnoj zoni i otvorenom prostoru Prihvatilišta za tražitelje azila, odnosno posebnih smještajnih kapaciteta adekvatnih za smještaj ove kategorije maloljetnika uz najbolju moguću zaštitu. Prema međunarodnim komparativnim studijama, istraživanjima i praktičnom iskustvu socijalnih i drugih radnika, detencija ozbiljno utječe na mentalno i psiho-fizičko zdravlje djece kao i na ranjivost obitelji. Zaštita djece bez pratnje kao i one u obiteljima primarna je briga nadležnih i skrbničkih institucija kako bi se onemogućila deprivacija slobode i ograničenost kretanja. Ovakvu praksu podržava praksa Europskog suda za ljudska prava koja naglašava ozbiljnu ugroženost djece u detenciji, osobito djece bez pratnje, bez obzira radi li se o tražiteljima azila ili onih s nezakonitim ulaskom i boravkom.

Tijekom 2012. godine posebno nas je zabrinuo slučaj sa trojicom maloljetnika koji su zajedno s još 63 osobe pronađeni na plutajućem brodu *Maria Drink*, na kraju dovezenim u Dubrovačku luku. Tražeći očitovanje CZSS Dubrovnik o postupanju prema tim maloljetnicima, dobili smo odgovor kako je procedura ispoštovana, a skrbnici za poseban slučaj imenovani sukladno Protokolu o postupanju prema djeci odvojenoj od roditelja- stranim državljanima, ali u nastavku stoji sljedeća rečenica:

OSOBE KOJE SU SE IZJASNILE KAO MALOLJETNICI TAKO SU I TRETIRANE IAKO POSTOJI SUMNJA U NJIHOVU STAROSNU DOB PA JE TO JOŠ JEDAN RAZLOG ZBOG KOJEG JE TREBALO IMENOVATI POSEBNOG SKRBNIKA IZ SKUPINE, JER SE MALOLJETNA OSOBA MOŽE SMJESTITI U PRIVATNI CENTAR ZA STRANCE SAMO S POSEBNIM SKRBNIKOM A SUKLADNO ČL. 10. I ČL. 17. PROTOKOLA.

91 Kraljević, Marinović, Živković Žigante; *Djeca bez pratnje strani državljani u Republici Hrvatskoj*, UNHCR, Zagreb, 2011.

Zbog prethodno navedenih slučajeva detencije maloljetnika (posebice nakon što im se imenuje skrbnik iz grupe) nadležne institucije Republike Hrvatske hitno bi trebale urediti zakonsku regulativu i uspostaviti jasne procedure ograničenja prakse detencije djece. Ipak, u slučajevima nužne detencije smatramo da bi nadležne institucije trebale izvještavati i kvalitetno evidentirati dob, spol, statistiku po zemljama porijekla i druge statističke podatke kao što je slučaj sa primjenom članka 132. Zakona o strancima⁹².

Apsolutno smatramo da je jedino prihvatljivo zakonsko rješenje ono bez iznimke zabrane detencije djece jer ovakva rješenja nisu u najboljem interesu djeteta u skladu s *Konvencijom o pravima djeteta* Ujedinjenih naroda.

/ Smještaj djece

Smještaj djece bez pratnje također se pokazao kao jedno od prioritetnijih područja za koja je nužno pronaći odgovarajuća rješenja prihvata i smještaja koji mogu odgovoriti na posebne potrebe djece u skladu s njihovim najboljim interesima.

Trenutna je praksa da se djeca do 14 godina smještaju u Domove za djecu bez odgovarajuće skrbi, a oni iznad 14 godina u Domove za odgoj djece i mladih. Smještanje djece bez pratnje u domove u koje se smještaju djecu s poremećajima u ponašanju iz niza je razloga problematično i potpuno suprotno principu najboljeg interesa djeteta. Prije svega, djeca bez pratnje trebaju adekvatnu skrb i podršku, ali i razumijevanje njihove situacije koja se uvelike razlikuje od situacije djece u domovima za odgoj. Osim samih smještajnih kapaciteta, veliki nedostatak primjećuje se i u razvoju ljudskih kapaciteta zaduženih za brigu o ovoj skupini. Naime, stručno osoblje (psiholozi, pedagozi, socijalni radnici i dr.) nije dovoljno educirano ni stručno osposobljeno da se na adekvatan način posveti radu s ovom populacijom. Osim specifičnih vještina za rad s traumatiziranom djecom, važno je biti dobro upoznat s kulturološkim razlikama, moći nadići jezičnu barijeru te biti empatičan s načinom na koji se svako od te djece nosi s vlastitim životnim iskustvom.

Smatramo kako za djecu bez pratnje koja su ostvarila neki oblik zaštite u Republici Hrvatskoj uz dosadašnja rješenja smještaja u Domove za djecu bez odgovarajuće roditeljske skrbi treba razviti i sustav njihovog smještanja u učeničke domove ili udomiteljske obitelji. Ovakvo rješenje nužno je omogućiti i djeci s nezakonitim ulaskom i boravkom u Republici Hrvatskoj koja su smještena u Prihvatnom centru za strance Ježevo ili u Domu za odgoj djece i mladeži, što nisu odgovarajuća rješenja te su protivna najboljem interesu djece.

U skladu s preporukama ECRE upućenih Europskoj komisiji vezano za izmjene i dopune Direktive o prihvatu, smatramo kako bi hitno trebalo omogućiti da ovakvi smještajni objekti u okviru svojih mogućnosti organiziraju obrazovne programe nužne za razvoj djece. Također,

⁹² Maloljetni stranac bez pratnje i maloljetni stranac u pratnji članova njegove obitelji mogu se smjestiti u centar samo ako se prisilno udaljenje ne može osigurati na drugačiji način. Stranci iz stavka 1. ovoga članka smjestit će se u centru odvojeno od ostalih stranaca u prostorije koje su prikladne za smještaj maloljetnika. (NN 130/2011)

nužno je da se članak 132. Zakona o strancima⁹³ primijeni u punom smislu riječi. S tim u vezi, ako se djeca smještaju u Prihvatni centar za strance u Ježevu, važno je da se smještajni kapaciteti prilagode specifičnim potrebama djece, što prije svega znači osiguravanje izdvojenog stambenog dijela uz eventualnu mogućnost korištenja nekih zajedničkih prostorija.

Kako bi pobliže opisali trenutno stanje sa smještajnim kapacitetima djece bez pratnje, citiramo dio razgovora s voditeljicom Odjela dijagnostike, prihvata i smještaja iz Doma za odgoj djece i mladeži Dugave:

“

“U prihvatnoj stanici je inače praksa pojačane zaštite i nadzora. Izvana su na prozorima rešetke tako da postoji zaštita od vanjskog svijeta i onemogućen je pristup djeci, njihov eventualni bijeg kroz prozor ili nešto slično. Prihvatna se stanica inače nastoji zaključavati i na taj način odcijepiti od ostalog dijela zgrade i nepoželjnih gostiju. Mala je vjerojatnost da bi djeca došla u ugrozu i mi, naravno, pojačano pratimo da ne bi došlo do sukoba i maltretiranja od strane naših državljana i djece s poremećajem u ponašanju, jer ti maloljetni stranci često nisu djeca s poremećajem u ponašanju i s te strane mislim da je jako loše zakonski riješeno da su ta djeca od prvog dana u ovakvom tipu ustanove. Mislim da prihvatna stanica kao oblik zbrinjavanja i slučaja hitne socijalne pomoći maloljetnim strancima treba biti posebna jedinica, i kad su u pitanju maloljetni stranci, smatram da je to ovako dosta površno riješeno. Mislim da među njima ima različite populacije, da je loše što ne znamo njihovu pozadinu, eventualnu kriminalnu prošlost i ne znamo jesu li eventualno bili zlostavljani, što bi u krajnjem slučaju moglo adresirati trgovanje. Mi ovdje nemamo ni stručne, ni prostorne, ni neke druge kapacitete za dublju detekciju nečeg takvog, a osim toga se poprilično kratko zadržavaju, tako da mi, osim što uspijemo zbrinuti osnovne potrebe (hrana, higijena), zapravo ni ne možemo ništa detektirati, na primjer jesu li oni u prvom redu zdravstveno ugroženi itd. U Zakonu o strancima, još onom prvotnom, i dalje stoji da se u iznimnim slučajevima maloljetni stranci mogu staviti u ustanovu socijalne skrbi, i iako smo mi nastojali objasniti da tamo piše „iznimno“, iznimka je postala pravilo. Dakle, pravilo je da se maloljetni stranac stavi u prihvatnu stanicu. Pritom je nama najveći problem bio taj što se često događalo, po mojoj procjeni prečesto i nedopustivo, da su tu bile smještene i mlađe punoljetne osobe, čak i do 30 godina. Kad su bili zatečeni, znali su da će bolje proći kao maloljetnici pa su se tako i predstavljali, a kako nemaju identifikacijske isprave, nemoguće je utvrditi je li to tako. Oni budu tu zajedno s djetetom od 10-11 godina, tako da ta priča ima više strana.”⁹⁴

”

Integracija djece azilantata te osoba sa supsidijarnom i privremenom zaštitom

Integracija djece bez pratnje različita je od integracije djece koja su u Hrvatskoj ostvarila pravo na azil zajedno sa svojim obiteljima. U integracijskoj proceduri treba uvažiti sve potrebe djece i omogućiti im što lakši i jednostavniji proces prilagodbe novoj sredini.

-
- ⁹³ Maloljetniku se u Centru osiguravaju uvjeti primjereni njihovoj dobi te pravo na školovanje sukladno posebnom propisu. (NN 130/2011)
- ⁹⁴ Uskladenost zakonodavstva i prakse hrvatskih institucija s europskom pravnom stečevinom u području azila i nezakonitih migracija, CMS, 2010.

Integracija od strane nadležnih državnih i lokalnih institucija zahtijeva da pravovremeno:

- uključuje djecu u nastavu kroz individualiziran program učenja i podrške
- omogućuje temeljno i napredno učenje hrvatskog jezika
- osiguraju upoznavanje s književnošću i poviješću te učenje i razumijevanje socio-političkog i kulturnog konteksta Republike Hrvatske
- omogućuje u obrazovnom sustavu ravnopravan tretman i integraciju djece s obzirom na njihove kulturne i vjerske različitosti
- pruže potporu obiteljima i skrbnicima u razdoblju snalaženja i rješavanja administrativnih zahtjeva državne uprave i jedinica lokalne i regionalne samouprave
- pruže druge individualizirane oblike podrške u najboljem interesu djeteta.

Posljednjih je godina obrazovanje maloljetnika u Republici Hrvatskoj izniman problem, bez obzira na zakonske odredbe i druge propise. Razlike u jeziku i kulturi često su nepremostive barijere za hrvatski institucionalni okvir i uključivanje djece u obrazovni sustav. Ako zakonska odredba govori o razdoblju od godinu dana zbog nepoznavanja hrvatskog jezika, valja biti svjestan činjenice da se većina zahtjeva za azil riješi prije isteka razdoblja od godinu dana. Također, ne postoje nijedna zakonska odredba ni inicijativa Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta da se na ikoji način organizira učenje hrvatskog jezika za djecu tražitelje azila koji ne govore hrvatski jezik, a trebaju se uključiti u obrazovni sustav nakon godinu dana. Postavlja se pitanje čemu uopće to razdoblje od godine dana kad ionako unutar tog razdoblja neće dobiti sustavnu nastavu hrvatskog jezika.

Obrazovanje djece područje je koje je u svim zakonskim dokumentima i pripadajućim pravilnicima prepoznato kao relevantno područje i regulirano je u najboljem interesu djeteta. Međutim, u praksi je jasno kako poteškoće postoje na svim razinama integracije, počevši od jezične barijere do prihvaćanja u školsku zajednicu. Program hrvatskog jezika nije formalno organiziran u Prihvatilištima za tražitelje azila u Kutini i Zagrebu, što svakako za svakog tražitelja azila koji govori jezikom koji nije blizak hrvatskom jeziku odgađa sudjelovanje u obrazovnom sustavu Republike Hrvatske.

Azilanti pohađaju školu odnosno redovan nastavni program, a hrvatski jezik osim u školi uglavnom uče neformalnim putovima. Iako je Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta donijelo tri važna pravilnika koji reguliraju pitanje učenja hrvatskog jezika za djecu, brojni problemi u praksi pokazuju kako nema istinske volje za uspješnom integracijom djece, već se sve svodi na pojedinačne inicijative i interes ravnatelja ili nastavnika. Djeca azilanti suočavaju se s diskriminacijom u školskom okruženju: na primjer, prehrana za djecu islamske vjeroispovijesti nije organizirana na adekvatan način, odnosno sukladno religijski definiranim pravilima prehrane.

/ **Praksa nakon dobivanja statusa**

Dosadašnji primjeri govore kako nije bilo većih teškoća vezanih za smještaj i za uključivanje maloljetnika bez pratnje u školski sustav u Hrvatskoj. Što se tiče smještaja, maloljetnici se smještaju u Dječje domove gdje uz podršku skrbnika uglavnom vrlo uspješno svladavaju i hrvatski jezik i školsko gradivo. Također, nakon što napune 18 godina uglavnom se smještaju u stambene zajednice u kojima nastavljaju relativno samostalan život.

Ono što se pokazalo da uvelike nedostaje jesu adekvatni psiho-socijalni programi za maloljetnike bez pratnje. S jedne strane odgajatelji nemaju iskustva u radu s osobama iz drugih kultura niti im je takav vid usavršavanja omogućen. S druge strane, zbog strukture i velikog broja korisnika takvih objekata maloljetnici pod zaštitom vrlo često ne dobivaju dovoljno pažnje i brige, niti su im postojeći programi prilagođeni. Oni maloljetnici koji su dobili adekvatan odgovor na vlastite potrebe i s kojima se mnogo i posvećeno radilo, pokazuju jaku motivaciju za obrazovanjem, iznimno su dobro svladali hrvatski jezik i razvili značajnu socijalnu mrežu.

● ● ● **DODATNE PREPORUKE:**

- ... držimo važnim da nadležne institucije pravodobno objavljuju **objedinjenu statistiku o broju i statusu djece u Hrvatskoj s obzirom na njihovu pratnju, skrbništvo i druge odrednice vezane uz zaštitu osobnih podataka djeteta**
- ... smatramo nužnim što hitnije donošenje **Protokola o postupanju prema djeci odvojenoj od roditelja – stranim državljanima u Hrvatskom saboru kako bi dobio snagu obvezujućeg dokumenta koji zahtijeva dosljedno praćenje i standardizaciju postupka**
- ... **Zakon o azilu izdvaja djecu kao posebnu društvenu skupinu i kao ranjivu skupinu, međutim u pojedinim segmentima zakona djeca nisu izdvojena kao skupina s posebnim pravima nego se prema njima vodi postupak kao prema svim ostalim tražiteljima azila. Stoga predlažemo da se djeci pristupi kao posebno ranjivoj društvenoj skupini u svim zakonskim rješenjima, strateškim dokumentima i drugim pravnim aktima.**
- ... **Naglašavamo da se u populaciji djece bez pratnje posebna pozornost treba obratiti prepoznavanju djece koja su bez državljanstva te koja su žrtve trgovanja i/ili krijumčarenja, s posebnim naglaskom na njihovu ranjivost i specifične potrebe.**

PRAKSA EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA U SLUČAJEVIMA MALOLJETNIKA NEREGULARNIH MIGRANATA I TRAŽITELJA AZILA : KRATKI PREGLED

UVOD

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda je pravni instrument zaštite ljudskih prava donesen od strane Vijeća Europe 1950. godine.⁹⁵ 1998. godine donesen je Protokol br. 11 uz Konvenciju kojim je osnovan novi Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu.⁹⁶ Obveze države kao ni prava pojedinaca koja proizlaze iz Konvencije ne mogu se tumačiti ni razumjeti bez odluka Europskog suda za ljudska prava. Iako se prava neregularnih migranata i tražitelja azila, kao i prava djece ovom Konvencijom eksplicitno ne reguliraju, u praksi Europskog suda za ljudska prava tematizirana su i prava djece migranata. U tom smislu, kako bi se razumjela prava maloljetnih neregularnih migranata koja proizlaze iz Europske konvencije za ljudska prava i obveze država članica Vijeća Europe u odnosu na maloljetne neregularne migrante, potrebno je konzultirati tekstove odluka Europskog suda za ljudska prava u predmetima koji se tiču ove tematike kako bi se dobio uvid u tumačenje Konvencije po ovom pitanju. Ovo je posebno bitno za hrvatski kontekst, budući da je Republika Hrvatska 1996. godine postala članicom Vijeća Europe, dok je godinu kasnije ratificirala Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.⁹⁷ Od tada je Republika Hrvatska dužna provoditi odredbe te Konvencije. Konvencija je kao međunarodni ugovor prema tome dio pravnog poretka Republike Hrvatske te je svojom snagom iznad hrvatskih zakona.⁹⁸ Stoga se hrvatske institucije moraju pridržavati tumačenja koja je Sud dao u svojim odlukama koja se tiču i drugih zemalja.

Pravna pitanja oko kojih je Sud najviše odlučivao u slučajevima maloljetnih neregularnih migranata, odnosno članci Konvencije u slučajevima pritvora i deportacije maloljetnih migranata su članak 3. (zabrana mučenja), članak 5. (pravo na slobodu i sigurnost), članak 8. (pravo na privatni život) i članak 13. (pravo na djelotvorni pravni lijek) Europske konvencije o ljudskim pravima. U ostatku teksta ćemo se osvrnuti na nekoliko principa, odnosno problematičnih područja kojima se Sud bavio a koji su posebno relevantni za razumijevanje ove tematike. To je

⁹⁵ Radačić, I. (ur.) *Usklađenost hrvatskog zakonodavstva i prakse sa standardima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Centar za mirovne studije, Zagreb, 2011.

⁹⁶ Reid, K., *A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights*, Sweet & Maxwell Ltd., London, 2004.

⁹⁷ Radačić, I. (ur.) *Usklađenost hrvatskog zakonodavstva i prakse sa standardima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Centar za mirovne studije, Zagreb, 2011.

⁹⁸ *Ibid.*

dakle princip po kojemu se azilanti i neregularni migranti (a time i maloljetnici koji pripadaju tim skupinama) smatraju jednom od posebno ranjivih društvenih skupina te definicija najboljeg interesa djeteta unutar prakse Europskog suda za ljudska prava. Sud se isto tako posebno osvrtao na dva moguća načina ugrožavanja prava maloljetnih migranata: pritvor i uvjete pritvora te deportaciju i uvjete deportacije maloljetnih migranata. Na kraju, Sud je u nekim slučajevima razmatrao mogu li se i roditelji maloljetnih migranata smatrati žrtvama postupanja država prema njihovoj djeci.

Ovaj tekst, naravno, ne prikazuje ukupnost razvoja prakse Europskog suda za ljudska prava u ovom području niti detaljno obrađuje sva relevantna načela. On zapravo nudi osnovni pregled nekoliko slučajeva koji su relevantni za ovo područje i kao takav pruža osnovne informacije o nekoliko slučajeva za koje je potrebna mnogo dublja i detaljnija analiza.

Tražitelji azila kao posebno ranjiva skupina

Europski sud za ljudska prava je u nekoliko svojih odluka određene društvene skupine definirao kao posebno osjetljive, kao, na primjer, Rome (slučaj Oršuš protiv Hrvatske) i osobe s mentalnim teškoćama (Alajos Kiss protiv Mađarske).⁹⁹ U slučaju M.S.S. protiv Belgije i Grčke, Sud je otišao dalje i definirao tražitelje azila kao posebno osjetljivu društvenu skupinu.¹⁰⁰

U ovom je slučaju Belgija, provodeći Dublinsku uredbu, deportirala tražitelja azila iz Afganistana u Grčku gdje je u dva navrata bio pritvoren u lošim uvjetima te je neko vrijeme živio i na cesti jer mu Grčka nije osigurala smještaj za vrijeme trajanja procesa odobravanja azila. Dodatno, u tom je procesu učinjeno nekoliko proceduralnih propusta čime je podnositelj zahtjeva bio oštećen. M.S.S. je tužio Grčku za kršenje članka 3. (zabrana mučenja) i članka 13. (pravo na djelotvoran pravni lijek), te Belgiju za kršenje istih članaka Konvencije jer ga je izložila ovim rizicima. Europski sud za ljudska prava donio je odluku po kojoj su Grčka i Belgija prekršile oba ova članka.¹⁰¹

Ova je odluka vrlo važna iz više razloga, ali je nama za bliže upoznavanje prakse Europskog suda za ljudska prava u slučajevima maloljetnika neregularnih migranata i tražitelja azila posebno važna jer se njome po prvi put u praksi tog suda tražitelji azila navode kao jedna od posebno osjetljivih društvenih skupina, što se onda odnosi i na maloljetne tražitelje azila.

Upravo je određenje tražitelja azila kao posebno ugrožene društvene skupine bilo izrazito važan uvjet da Sud zaključi da se radilo o povredi članka 3. Konvencije. Naime, grčka je vlada u ovom slučaju tvrdila da je vrijeme koje je M.S.S. proveo u pritvoru bilo izrazito kratko te se stoga

⁹⁹ Lourdes Peroni, M.S.S. v. Belgium and Greece: When is a Group Vulnerable?, dostupno na: <http://strasbourgobservers.com/2011/02/10/m-s-s-v-belgium-and-greece-when-is-a-group-vulnerable/>, 13. ožujka 2013. Vidi: Oršuš i drugi protiv Hrvatske, br. 15766/03, 16. ožujka 2010. i Alajos Kiss protiv Mađarske, br. 38832/06, 20. kolovoza 2010.

¹⁰⁰ M.S.S. protiv Belgije i Grčke, br. 30696/09, 21. siječnja 2011.

¹⁰¹ Gina Clayton, Asylum Seekers in Europe: M.S.S. v Belgium and Greece, *Human Rights Law Review* 11:4(2011), str. 758-773.

ne može smatrati da se u konkretnom slučaju radilo o povredi članka 3. Konvencije. Međutim, Sud smatra da se vrijeme koje je M.S.S. proveo u pritvoru nikako ne može smatrati zanemarivim i da se mora „uzeti u obzir da je podnositelj zahtjeva, time što je bio tražitelj azila, bio posebice osjetljiv zbog svega što je prošao tijekom migracije i traumatskih iskustava koje je vjerojatno doživio ranije.“¹⁰²

Sud nadalje pridaje posebnu važnost statusu tražitelja azila koji je „kao takav, član posebno ranjive skupine u potrebi za posebnom zaštitom“.¹⁰³ Sud pritom naglašava da o ovom pitanju postoji široki konsenzus na međunarodnom i europskom nivou te se direktno poziva na Ženevsku konvenciju, aktivnosti UNHCR-a i standarde postavljene u Direktivi o prihvatu Europske unije.

Zaključci Europskog suda za ljudska prava iz slučaja M.S.S. protiv Belgije i Grčke prema kojima su tražitelji azila posebno ranjiva društvena skupina bit će, naravno, primijenjivani i u slučajevima koji se specifično tiču djece tražitelja azila i kao princip iznimno bitni kod odlučivanja o kršenju prava iz Europske konvencije o ljudskim pravima.

Pritvor maloljetnika

Maloljetnici bez pratnje

Do sada je Europski sud za ljudska prava odlučivao o slučajevima u kojima se radilo o djeci migrantima ili tražiteljima azila bez pratnje koja su pritvorena u nekoliko slučajeva. Najvažnije je primijetiti da je Sud u više slučajeva utvrdio kako bi se pritvor maloljetnika bez pratnje u detencijske centre moglo smatrati kršenjem članka 3. Europske konvencije o ljudskim pravima, tj. kršenjem zabrane mučenja. Dodatno, Sud je u više takvih slučajeva presudio da se radilo o kršenju članka 8. Europske konvencije, odnosno kršenju prava na privatni život.

U slučaju Mubilanzila Mayeka i Kaniki Mitunga protiv Belgije, petogodišnja djevojčica porijeklom iz Demokratske Republike Kongo pritvorena je u centar za neregularne migrante u trajanju od gotovo dva mjeseca.¹⁰⁴ Dodatno, država joj nije dodijelila skrbnika, kao ni psihološku pomoć i obrazovanje. Belgija je priznala da mjesto na kojem je bila zatvorena nije bilo adekvatno za maloljetnike/ce, no adekvatne infrastrukture za maloljetne migrante u to vrijeme u Belgiji nije ni bilo. Sud je prepoznao da je „petogodišnje dijete sasvim jasno ovisno o odraslima i nema sposobnosti da se brine za sebe pa će stoga, kada je odvojeno od svojih roditelja i ostavljeno da se skrbi o sebi, biti potpuno dezorijentirano.“¹⁰⁵ Stoga, činjenica da je ona vrlo mlada, neregularna imigrantica u stranoj zemlji i bez pratnje roditelja čini je ekstremno ranjivom, te se stoga moraju poduzeti koraci da bi se omogućila efektivna zaštita, uključujući i mjere za prevenciju zlostavljanja o kojem nadležni imaju ili bi trebali imati saznanja. Stoga, u ovom bi se slučaju

102 M.S.S. protiv Belgije i Grčke, br. 30696/09, 21. siječnja 2011., paragraf 232.

103 *Ibid.*, paragraf 251.

104 Mubilanzila Mayeka i Kaniki Mitunga protiv Belgije, Br. 13178/03, 12. listopada 2006.

105 *Ibid.*, paragraf 51.

zaštita maloljetnice mogla smatrati dijelom pozitivne obaveze države iz članka 3. Konvencije. Isto tako, budući da je zabrana sadržana u članku 3. apsolutna, a prema Konvenciji države trebaju jamčiti prava i slobode svim osobama pod svojom jurisdikcijom (to uključuje i ne-državljanke), članak 3. je ovdje odlučujući faktor i svakako važniji od činjenice da je maloljetnica neregularna migrantica u Belgiji.¹⁰⁶ Sud je odlučio da mjere koje su bile poduzete prema podnositeljici zahtjeva nisu bile dovoljne da bi zadovoljile obvezu Belgije da pruži skrb podnositeljici zahtjeva, iako je imala više načina da to učini. Kako je boravak u pritvoru uzrokovao teške psihološke efekte na podnositeljicu zahtjeva, o kojima su vlasti morale biti upoznate, Sud je ocijenio da su vlasti pokazale nedostatak čovječnosti koji se može smatrati neljudskim postupanjem, te stoga i povredom članka 3. Europske konvencije o ljudskim pravima.¹⁰⁷

Dodatno, Sud je utvrdio da je u ovom slučaju došlo i do povrede prava na privatni i obiteljski život iz članka 8. Europske konvencije o ljudskim pravima. Kako je pravo na privatni i obiteljski život iz članka 8. relativno pravo, Sud je morao razmotriti je li ograničenje ovog prava bilo u skladu sa zakonom, je li bilo počinjeno kako bi se postigli neki legitimni interesi i je li ograničenje bilo nužno u demokratskom društvu. Kako je ovakvo ograničenje bilo u skladu s belgijskim zakonima koji su bili na snazi u to vrijeme, te budući da je ovakvo ograničenje moglo biti u interesima nacionalne sigurnosti ili prevencije nereda i kriminala, Sud je razmatrao je li pritvor maloljetne podnositeljice zahtjeva bio nužan u demokratskom društvu, odnosno je li bio proporcionalan cilju koji se htio postići.¹⁰⁸

Sud je razmatrajući ovo pitanje zaključio kako je došlo do povrede prava na privatni život.¹⁰⁹ Naime, efekt pritvora maloljetnice je bio taj da je ona odvojena od osobe kojoj je bila povjerena na brigu, odnosno svog ujaka, što je rezultiralo time da je postala maloljetnica bez pratnje. Nadalje, njen je pritvor znatno odgodio njeno spajanje s majkom, a belgijske vlasti ne samo da nisu pomogle tom spajanju obitelji već su ga i ometale, po mišljenju Suda.

Europski sud za ljudska prava je nadalje razmatrao pravo na privatni život maloljetne podnositeljice zahtjeva u širem smislu, odnosno uzeo u obzir načela koje je razvio u drugim slučajevima, prema kojima je namjera članka 8. da „osigura razvitak osobnosti svakog pojedinca u njegovim odnosima s drugim ljudskim bićima bez vanjskog ometanja.“¹¹⁰ U vezi s ovim, Sud je u ovom konkretnom slučaju zaključio da je pritvor bio nepotreban jer su se mogle činiti druge mjere koje bi osigurale interes djeteta koji je garantiran člankom 3. UN-ove Konvencije o pravima djeteta. Na primjer, prema mišljenju Suda, te su mjere mogle uključivati smještaj maloljetnice u specijaliziranu ustanovu ili s udomiteljima, što su i bili prijedlozi njenog odvjetnika.

106 *Ibid.*

107 *Ibid.*

108 Mubilanzila Mayeka i Kaniki Mitunga protiv Belgije, Br. 13178/03, 12. listopada 2006., paragraf 80.

109 *Ibid.*, paragraf 87.

110 *Ibid.*, paragraf 83.

U slučaju Rahimi protiv Grčke vremensko trajanje pritvora petnaestogodišnjeg maloljetnika iz Afganistana bilo je mnogo kraće nego u prethodnom slučaju – svega dva dana.¹¹¹ Svejedno, iako Sud nije mogao sa sigurnošću utvrditi je li podnositelj zahtjeva bio zatvoren zajedno s punoljetnim pritvorenicima, Sud je u ovom slučaju odlučio da su uvjeti u pritvoru Pagani na otoku Lezbosu bili takvi da bi se njegov boravak mogao smatrati ponižavajućim postupanjem prema članku 3. Europske konvencije o ljudskim pravima. Dodatno, grčke mu vlasti nisu dodijelile skrbnika, već su utvrdile kako mu je drugi neregularni migrant iz pritvora rođak, iako za to nije bilo valjanih dokaza. Stoga, budući da grčke vlasti nisu uzele u obzir „ekstremno ranjivu individualnu situaciju podnositelja zahtjeva i uvjete pritvora u centru Pagani, koji su bili tako ozbiljni da su bili povreda ljudskog dostojanstva, Sud je zaključio da je gospodin Rahimi bio podvrgnut ponižavajućem postupanju, iako je njegov pritvor trajao samo dva dana.“¹¹²

U ovom se slučaju problematičnim pokazalo i postupanje vlasti nakon puštanja podnositelja zahtjeva na slobodu. Naime, grčke mu vlasti nisu dodijelile skrbnika ni nakon puštanja iz pritvora te je maloljetnik proveo nekoliko dana sam u trajektnoj luci na Lezbosu dok ga nije smjestila jedna nevladina organizacija.¹¹³ Budući da je podnositelj zahtjeva u ovom slučaju bio pripadnik posebno ranjive društvene skupine, Sud smatra kako su grčke vlasti trebale pružiti adekvatnu skrb i zaštitu. Zbog ovakve nebrige grčkih vlasti, Sud je zaključio, gospodin Rahimi je u periodu od puštanja na slobodu do trenutka kad mu je organizacija Arsis pružila smještaj osjetio jaku tjeskobu i zabrinutost čiji su simptomi bili vidljivi nakon što je smještaj dobio. Sud se ovdje pozvao na već spomenuti slučaj M.S.S. protiv Belgije i Grčke u kojem je zaključeno da su grčke vlasti odgovorne zbog svog nedostatka djelovanja. Stoga je Sud zaključio da je ovakvo postupanje dovoljno ozbiljno da bi se smatralo nečovječnim postupanjem i stoga povredom članka 3. Europske konvencije o ljudskim pravima.¹¹⁴

Maloljetnici s pratnjom

U slučaju Muskhadzhiyeva i drugi protiv Belgije, majka i četvero djece u dobi od sedam mjeseci do sedam godina iz Čečenije zatražili su azil u Belgiji.¹¹⁵ Nakon što im je zahtjev odbijen, smješteni su u zatvoreni tranzitni centar gdje su proveli nešto više od mjesec dana. Pozivajući se na prijašnje slučajeve u kojima je odlučivao o smještaju djece u dotični tranzitni centar, Sud je ponovo zaključio kako ekstremna ranjivost djece ima prvenstvo nad njihovim statusom neregularnih migranata. Činjenica da su u ovom slučaju djeca imala pratnju majke nije oslobodila belgijske vlasti od obveze da štite djecu. Budući da su djeca provela u centru koji nije dizajniran za djecu više od mjesec dana i uzimajući u obzir navode neovisnih liječnika o zdravstvenom stanju te djece, Sud je odlučio da se radi o povredi članka 3. Europske konvencije o ljudskim pravima.¹¹⁶

¹¹¹ Rahimi protiv Grčke, Br. 8687/08, 5. travnja 2011., priopćenje za medije br. 297.

¹¹² Rahimi protiv Grčke, Br. 8687/08, 5. travnja 2011., priopćenje za medije br. 297., stranica 4.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Muskhadzhiyeva i drugi protiv Belgije, Br. 41442/07, 19. siječnja 2010., priopćenje za medije br. 041.

¹¹⁶ *Ibid.*

Nadalje, u ovom je slučaju važno napomenuti da je Sud razmatrao i je li došlo do kršenja članka 5. Europske konvencije o ljudskim pravima, odnosno prava na slobodu i sigurnost. Sud je, navodeći članak 5. stavak 1. točku f koja navodi da se osobe može lišiti slobode „ako se radi o zakonitom uhićenju ili pritvoru neke osobe kako bi se sprejčilo da neovlašteno uđe u zemlju ili osobe protiv koje je u tijeku postupak protjerivanja ili izručenja“¹¹⁷, zaključio da bi ovakva mjera mogla biti moguća, ali nije nužno zakonita i sukladna Konvenciji. U ovom je konkretnom slučaju Sud odlučio da se radi o kršenju članka 5. stavka 1. zbog činjenice da su djeca bila smještena u zatvorenom detencijskom centru dizajniranom za odrasle koji nije bio prilagođen ekstremnoj ranjivosti djece i usprkos činjenici da nisu bili bez pratnje već pritvoreni s majkom.¹¹⁸

U slučaju Popov protiv Francuske, u kojem je dvoje roditelja bilo pritvoreno zajedno sa svoje dvoje maloljetne djece (trogodišnja djevojčica i petomjesečna beba) u centru za odrasle neregularne migrante, argumentacija je bila vrlo slična.¹¹⁹ Iako je obitelj bila smještena u dio pritvornog centra koji je bio namijenjen samo za obitelji i odijeljen od dijela u kojem su ostali neregularni migranti, i iako je razdoblje u kojem su bili pritvoreni bilo relativno kratko (dva tjedna), Sud je svejedno našao povredu članka 3. Konvencije. U prvom redu, infrastruktura u pritvoru nije bila namijenjena djeci, a nije bilo ni prostorija za njihovo provođenje slobodnog vremena. Isto tako, atmosfera u centru je bila neprijateljska za tako malu djecu. Sud se ovdje oslonio na procjene Europskog odbora za prevenciju mučenja prema kojem su uvjeti i atmosfera u detencijskom centru bili loši za djecu i protivni s međunarodnim standardima zaštite djece. Stoga, u posebno ranjivom položaju u kakvom su se djeca nalazila u to vrijeme, boravak u pritvoru je na njih mogao imati teške psihološke posljedice. Budući da francuske vlasti nisu procijenile štetne učinke koje na djecu može imati boravak u uvjetima koji prekoračuju minimalni nivo surovosti, prekršile su članak 3. Europske konvencije o ljudskim pravima.¹²⁰

Deportacija maloljetnika

I u problematici deportacije maloljetnika slučaj Mubilanzila Mayeka i Kaniki Mitunga protiv Belgije predstavlja važnu referencu. U tom je slučaju Europski sud za ljudska prava utvrdio i u slučaju deportacije, a ne samo pritvora petogodišnje djevojčice, da se radi o nečovječnom postupanju, te stoga i povredi članka 3. Europske konvencije o ljudskim pravima.¹²¹ Sud je naglasio da je bio zapanjen propustom belgijskih vlasti da osigura potrebnu pripremu, nadzor i mjere zaštite za deportaciju maloljetnice, te se osvrnuo na tri faze deportacije: odluku o deportaciji i činjenicu da vlasti nisu uzele u obzir nove informacije o slučaju; način deportacije maloljetnice, odnosno činjenicu da nije imala adekvatnu pratnju pri putovanju te osiguravanje stanja u Kongu, tj. osiguranje da djevojčicu po dolasku na aerodrom netko čeka, zbog čega je maloljetnica provela više sati sama na aerodromu. Sud je stoga zaključio da je tretman koji je maloljetnica doživjela pri deportaciji uzrokovao kod nje ekstreman strah i tjeskobu te se stoga

¹¹⁷ Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, članak 5. stavak 1. točka f

¹¹⁸ Muskhadzhiyeva i drugi protiv Belgije, Br. 41442/07, 19. siječnja 2010., priopćenje za medije br. 041

¹¹⁹ Popov protiv Francuske, Br. 394072/07, 19. siječnja 2012., priopćenje za medije br. 024.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ Mubilanzila Mayeka i Kaniki Mitunga protiv Belgije, Br. 13178/03, 12. listopada 2006.

može smatrati nečovječnim postupanjem, posebno uzimajući u obzir njenu dob i činjenicu da je maloljetnica bez pratnje. Dodatno, Sud je utvrdio da je Belgija propustila ispuniti svoju pozitivnu obvezu poduzimanja potrebnih mjera i predostrožnosti pod člankom 3.¹²²

Roditelj kao žrtva lošeg postupanja prema djeci

U slučaju Mubilanzila Mayeka i Kaniki Mitunga protiv Belgije Sud je obznanio da će pitanje bi li se roditelj mogao smatrati žrtvom zlostavljanja svog djeteta ovisiti o posebnim faktorima koji razlikuju patnju od uobičajenog emotivnog uznemirenja, a koje pogađa rođake žrtava kršenja ljudskih prava.¹²³ Prema Sudu, relevantni elementi o kojima ovo ovisi uključuju bliskost obiteljskih veza, određene prilike te veze i, najvažnije, način na koji su vlasti odgovorile na roditeljeve zahtjeve. Upravo je postupanje belgijskih vlasti u ovom slučaju bilo posebno problematično: podnositeljica je bila informirana o tome da je njena kćer u pritvoru i dobila telefonski broj na koji može nazvati kćer. Sud je zaključio da je ona zbog toga patila od uznemirenosti i tjeskobe, te da su belgijske vlasti pokazale stupanj okrutnosti koji bi se mogao smatrati povredom članka 3. Konvencije. U istom je slučaju Sud zaključio da je postupanje prema majci u slučaju deportacije petogodišnje djevojčice isto bilo povreda članka 3. jer su je o deportaciji obavijestili tek nakon što je djevojčica deportirana.¹²⁴

Međutim, Sud je drugačije presudio u slučaju Muskhadzhieva i drugi protiv Belgije, gdje je zapravo osnovni faktor pri odlučivanju bila činjenica da je majka bila s djecom za vrijeme pritvora.¹²⁵ Sud se vratio načelima iz Mubilanzila Mayeka i Kaniki Mitunga i ponovio kako roditelji ne trebaju uvijek biti smatrani žrtvama lošeg postupanja prema svojoj djeci, a status žrtve zapravo trebaju dobiti onda kada postoje posebni faktori koji su učinili patnje roditelja drugačijima u obimu i prirodi od emotivne uznemirenosti koja se događa kod bliske rodbine žrtava kršenja ljudskih prava. U ovom slučaju Sud je smatrao da je stalna prisutnost podnositeljice zahtjeva sa svojom djecom olakšala njenu uznemirenost i frustraciju zbog njihovog boravka u pritvoru, tako da nije dosegla nivo ozbiljnosti koji bi sačinjavao nečovječno postupanje, pa stoga ni povredu članka 3. Sud je istu argumentaciju koristio i u slučaju Popov protiv Francuske.¹²⁶

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Muskhadzhieva i drugi protiv Belgije, Br. 41442/07, 19. siječnja 2010., priopćenje za medije br. 041

¹²⁶ *Ibid.*



ZAKLJUČAK

U ovom smo tekstu izložili nekoliko slučajeva Europskog suda za ljudska prava koji su posebice važni u području zaštite maloljetnih migranata. Osnovni zaključak ovog teksta zasigurno je da se u nekim slučajevima pritvor i deportacija maloljetnih migranata može smatrati čak i kršenjem članka 3. Europske konvencije za ljudska prava te članka 8. Konvencije.

Međutim, iz samih tekstova presuda u ovim slučajevima Europskog suda za ljudska prava vidljivo je kako praksa Suda u ovom području nije još dovoljno razvijena, te je, s obzirom na praksu nekih drugih međunarodnih tijela koji se bave ovim područjem, praksa Europskog suda za ljudska prava relativno slabo konkretizirana i zahvaća zaista najvažnije probleme i načela, ali ne nudi pretjerano mnogo konkretnih smjernica.

Međutim, razlog iz kojeg je za nas u Hrvatskoj svejedno važno pratiti praksu Europskog suda za ljudska prava je taj da je Europska konvencija za ljudska prava u odnosu na Republiku Hrvatsku pravno obvezujući međunarodni dokument, a Europski sud za ljudska prava trenutno i dalje (u mjesecima prije ulaska u Europsku Uniju) najjači međunarodni mehanizam koji se može koristiti za zaštitu ljudskih prava općenito, uključujući prava maloljetnih migranata. Isto tako, praksa Europskog suda trebala bi, uz ostale međunarodne standarde, svakako biti konzultirana kod izrada politika prema migrantima i maloljetnim migrantima.