

AZIL U HRVATSKOJ:

INTEGRACIJSKE POLITIKE

Izdavač: Centar za mirovne studije

Autori i autorice: Sandra Benčić, Gordan Bosanac, Goran Miletić, Andrijana Parić, Drago Župarić-Iljič

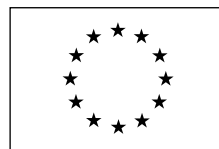
Dizajn i priprema za tisak: Mladen Katanić

Recenzentica: Jelena Zlatković Winter

Lektura: Zvonimir Novoselec

Tisak: Kratis

Ova publikacija objavljena je uz financijsku pomoć EU. Odgovornost za sadržaj publikacije ima Centar za mirovne studije. Sadržaj publikacije ne odražava stavove EU.



CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i sveučilišna knjižnica - Zagreb

UDK 351.756(497.5)(035)
314.74(497.5)(035)
341.43(497.5)(035)

AZIL u Hrvatskoj : integracijske
politike / <autori Sandra Benčić ... et
al.>. - Zagreb : Centar za mirovne
studije, 2006.

ISBN 953-99374-2-6

I. Benčić, Sandra
I. Azilanti -- Integracijske politike --
Hrvatska -- Priručnik

460510125

INTEGRATION POLICY HANDBOOK

1. UVOD.....	4
2. ŠTO JE INTEGRACIJSKA POLITIKA	6
2.1. Multikulturalizam kao okvir integracije imigranata	10
3. O CILJEVIMA INTEGRACIJSKE POLITIKE	14
4. STVARANJE DRUŠTVA DOBRODOŠLICE	16
4.1. Restriktivnost/receptivnost politike davanja azila.....	19
4.2. Prava tražitelja azila.....	22
4.3. Razina ksenofobije u društvu.....	42
4.4. Edukacijski programi i kampanje vezani za pitanje azila, izbjeglica i njihovog položaja, broj organizacija koje se bave tim pitanjem.....	60
4.5. Razina pripremljenosti integracijske politike	63
5. AKVIZICIJA PRAVA I GRAĐANSKA INTEGRACIJA	65
6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE.....	67

1. UVOD

Cilj integracijskog priručnika je da na jednostavan i pregledan način prikaže čitateljima zašto je potrebno definirati načela i metode integracijske politike za imigrante, s posebnim naglaskom na potrebi izrade integracijske politike za azilante i azilantice. Integracijska politika treba obuhvatiti mjere koje će koristiti različite kategorije imigranata: radnici, članovi njihovih obitelji, izbjeglice i osobe pod međunarodnom zaštitom¹, međutim, u ovom radu naglasak je na mjerama integracijskih politike za azilante/ice.

Sama struktura i metodologija izrade Integracijskog priručnika slijedi metodologiju korištenu od strane ECRE-a² koja se usredotočuje na 5 područja integracije: stvaranje društva dobrodošlice, stjecanje prava, građansku integraciju, ekonomsko-socijalnu integraciju i naposljetku kulturnu integraciju. S obzirom da je izrada i implementacija integracijskih politika izuzetno veliko istraživačko područje u kojem je Hrvatska još uvijek na samom početku, namjera autora/ica bila je elaborirati prvi korak u stvaranju i implementaciji integracijskih politika koje će donijeti dobrobit i azilantima/cama i receptivnom društvu, a to je stvaranje društva dobrodošlice. Uz to predstavljene su i osnovne crte glede procesa stjecanja prava i građanske integracije izbjeglica. Razlog usredotočenja na ova područja integracijskih politika leži u činjenici da Republika Hrvatska do dovršetka ovog teksta još uvijek nije odobrila niti jedan azil, te da je očito potreban sustavan rad na liberalizaciji, odnosno povećanju razine receptivnosti politike odobravanja azila.

Na samom početku priručnika definira se integracijski proces i integracijske politike gdje se prikazuju različiti modeli integracije izbjeglica u receptivno društvo s posebnim naglaskom na modelu multikulturalnog društva, njegovih pozitivnih, ali i

¹ Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions on immigration, integration and employment, COM (2003) 336 final

² „European Council for Refugees and Exiles“ je paneuropska mreža nevladinih organizacija koje pomažu izbjeglicama.

negativnih aspekata te opći i posebni ciljevi integracijskih politika.

U poglavlju naslovljenom „Stvaranje otvorenog društva dobrodošlice“ pokušali smo prikazati obilježja takvoga društva, a najveća pažnja je posvećena istraživanju i opservacijama o pripremljenosti Hrvatske kao društva dobrodošlice. Indikatori pomoću kojih smo pokušali procijeniti pripremljenost Hrvatske kao društva dobrodošlice su: razina restriktivnosti/receptivnosti politike davanja azila, regulacija prava tražitelja azila, razina ksenofobije u društvu, edukacijski programi i kampanje vezane uz pitanje azila, izbjeglica i njihovog položaja, broj organizacija koje se bave tim pitanjem i razina pripremljenosti integracijskih politika. Kako bismo naglasili važnost pojedinih integracijskih politika, u poglavlju „Regulacija prava tražitelja azila“ obradili smo posebno pozitivno pravne odredbe i prakse vladinih tijela na pitanjima smještaja, zdravstvene zaštite i obrazovanja tražitelja/ica azila.

Na kraju priručnika definirali smo vlastite preporuke vladinim tijelima za izradu integracijske politike i unapređenje politike azila nastale na temelju istraživanja, razgovora s različitim domaćim i stranim stručnjacima i preporuka međunarodnih organizacija koje se bave zaštitom prava izbjeglica.

Osim navedenih općih preporuka, u Prilogu II nalaze se preporuke koje su izradili sudionici Konferencije o azilu i integracijskim politikama u travnju 2005.godine.

Nadamo se da će ovaj priručnik u sinergiji s naporima ostalih nevladinih i vladinih organizacija pridonijeti stvaranju hrvatskog društva kao inkluzivnog društva koje razumije razloge i uzroke zbog kojih su ljudi prisiljeni napustiti svoje matične države, te koje prihvaća moralne i pravne obveze zaštite izbjeglica na način da stvara okružje u kojem izbjeglice mogu obnoviti svoje živote i uključiti se u sve tokove društvenog, kulturnog, političkog i ekonomskog života receptivne države. U izgradnji društva dobrodošlice bitnu ulogu imaju političari, vladine i nevladine organizacije, mediji i obrazovne institucije te je iz tog razloga ovaj priručnik u prvom redu namijenjen njima.

2. ŠTO JE INTEGRACIJSKA POLITIKA

Pod pojmom integracijske politike za potrebe ovog teksta smatramo javnu nacionalnu politiku koja određuje ciljeve, principe, sudionike i aktivnosti unapređenja integriranja stranaca i izbjeglica³ u receptivno društvo. Ovome bi svakako trebalo i dodati razradu evaluacijskih metoda uspješnosti integracijskog procesa. Republika Hrvatska (RH) još uvijek nije ušla u proces definiranja svoje nacionalne integracijske politike, a kao što će ovaj tekst pokazati, za uspješno i provodljivo definiranje takve javne politike potrebno je otvoriti široku javnu raspravu i aktivirati znanstvenu, političku i civilnu scenu u cilju iznošenja različitih viđenja RH kao receptivnog društva.

Kako bismo mogli ući u definiranje potencijalnih ciljeva i modela integracijske politike, potrebno je prvo definirati pojam integracije stranaca u receptivno društvo, prikazati različite postojeće modele i njihove pozitivne i negativne strane.

Integraciju Europska komisija (European Commission, EC) definira kao dvosmjerni proces temeljen na obostranim pravima i korespondirajućim obvezama osobe koja je državljanka treće države, a ima legalan boravak u receptivnoj državi, te receptivnog društva u cilju ostvarenja potpune participacije imigranta. Nadalje se navodi kako ovakva vrsta integracije stvara obvezu za receptivno društvo da osigura formalna prava imigranata na način da ta prava omogućuju imigrantu sudjelovanje u ekonomskom, socijalnom, kulturnom i civilnom životu, a s druge strane da te iste norme osiguraju da imigranti poštuju fundamentalne principe i vrijednosti receptivnog društva te aktivno participiraju u integracijskom procesu, bez potrebe mijenjanja i/ili napuštanja vlastitog identiteta⁴.

European Council of Refugees and Exiles (ECRE) definira integraciju kao proces promjene koji je:

³ Izbjglicom se smatra osoba koja odgovara definiciji Konvencije o pravnom položaju izbjeglice.

⁴ Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions on immigration, integration and employment, COM (2003) 336 final

1) dvosmjernan:

Prema ECRE-u integracijski proces stvara obveze i na strani receptivnog društva, ali i pojedincima i/ili grupama koje u tom procesu predstavljaju subjekt integracije. Iz perspektive izbjeglica integracija će značiti prilagodbu receptivnom društvu bez odricanja vlastitog kulturnog identiteta. Za receptivno društvo ovaj proces znači želju i pripravnost na prilagodbu javnih institucija na promjene u populacijskom profilu, prihvaćanje i dobrodošlicu izbjeglicama kao dijelu zajednice i spremnost na poduzimanje mjera koje će izbjeglicama olakšati pristup resursima i procesima donošenja odluka u cilju promocije dobrih odnosa između svih etničkih grupa.

2) dinamičan i dugoročan:

Prema izričitoj preporuci ECRE-a proces integracije trebao bi započeti trenutkom ulaska imigranta u zemlju. Time se u proces integracije uključuju i svi tražitelji azila, a ne samo oni kojima je status već riješen. S obzirom na područja koje integracija obuhvaća ovakva odredba ima dalekosežne (pozitivne) posljedice za osobe sa neriješenim statusom, odnosno za one kojima se status tek rješava na način da mogu koristiti odredbe koje se odnose na zapošljavanje, smještaj, zdravstvenu i socijalnu skrb, obrazovanje i kulturni život. Sama integracija ne ograničava se samo na prvu generaciju izbjeglica nego i na potomke, odnosno drugu i treću generaciju.

3) multidimenzionalan:

Prema ECRE-u integracija se odnosi na stvaranje uvjete za stvarnu participaciju izbjeglica u svim aspektima ekonomskog, društvenog, kulturnog, građanskog i političkog života zemlje u koju dolaze, kao i na percepciju izbjeglica o prihvaćenosti u društvu.

Ovakva definicija integracije nije sama sebi svrha, nego prije pruža smjer razmišljanja koji bi vlade trebale usvojiti pri definiranju integracijske politike.

Različite političke opcije, teoretičari i civilno društvo zauzimaju različite stavove o tome kakav model integracije izbjeglica treba primijeniti.

Osnovni cilj integracijskog procesa je da integrira imigrante u društvo na način da postanu njegov funkcionalni dio i da sudjeluju jednakopravno u razvoju tog društva koje im mora osigurati priliku za neovisan, siguran i dostojanstven život. Način ispunjenja ovog cilja razlikuje se u različitim državama svijeta ovisno o dominantnim društvenim vrijednostima i načnu uređenja države, npr.: demokracija, liberalizam, pluralizam, socijalna država i o dugoročnom cilju integracije koji može biti:

- a) model asimilacije (model of differentiated inclusion)
- b) model socijalne uključenosti/državne isključenosti (model of differential exclusion)
- c) model multikulturalnog društva

1. model asimilacije

Asimilacija se može opisati kao društveni proces apsorpiranja jedne kulturne grupe u harmoniju s drugom. U tom procesu vrijednosti i norme izbjeglica zamjenjuju se vrijednostima i uvjerenjima receptivnog društva. Ovakav pristup integraciji počiva na jednosmjernom pristupu prilagodbe izbjeglica.

Glavna karakteristika ovog modela je da se smatra kako se imigranti trebaju odreći svog jezika, kulture i vrijednosti kako bi se asimilirali s dominantnom grupom. U ovom modelu najveći teret u procesu integracije nose sami imigranti, a uloga države je omogućiti adekvatni mehanizam i potporu za učinkovito i hitno usvajanje/preuzimanje dominantne kulture i vrijednosti.

Primjer ovakvog modela, također poznatog kao republikanskog modela, može se naći u Francuskoj. SAD je ovakav model primjenjivao na početku 20. stoljeća, no tijekom godina ga je polako napuštao, a sada je sve bliže modelu multikulturalnosti.

2. model socijalne uključenosti/državne isključenosti

Karakteristike ovog modela su da su imigranti uključeni u određene sfere društvenog života, ali nemaju pristup drugim sferama kao što su socijalni sustav, državljanstvo, političko sudjelovanje i sl. Ovaj su model uglavnom koristile države s tradicionalnom i etničkom definicijom nacije koje nisu imale priljev migranata iz bivših kolonija i koje su "uvozile" radnu snagu poslije drugog svjetskog rata kao npr. Austrija, Njemačka, Švicarska i sl.

Ove zemlje dale su imigrantima "sve" osim socijalnih i građanskih prava, a imigracija se doživljava kao trenutačna pojava koja se završava tako da se stranci vraćaju u zemlju porijekla.

3. model multikulturalnog društva

Ovaj pluralistički model je model inkluzije i participacije. Njegove karakteristike su da su imigranti uključeni u političku sferu društva i da lako zadržavaju vlastite kulturne i tradicionalne karakteristike. Uključenost u društvo i sudjelovanje komplementarno je kulturalnim razlikama. Pravna integracija mjeri se u terminima prava građana, a ne u terminima formalnog statusa državljana.

Prema Izvješčaju o nacionalnim integracijskim politikama⁵ EC-a ne postoji zajednička, jedinstvena definicija integracijskih politika. Ono što je zajedničko svim definicijama i/ili ciljevima nacionalnih integracijskih politika zemalja članica EU jest da se integracija smatra dvosmjernim procesom koji stvara prava i obveze i receptivnog društva i imigranata. Na osnovu izvještaja država članica EU u gore spomenutom izvješčaju definirani su zajednički elementi svih nacionalnih integracijskih politika:

- 1) poštivanje fundamentalnih vrijednosti u demokratskom društvu
- 2) pravo na zadržavanje vlastitog kulturnog identiteta

⁵ Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions on immigration, integration and employment, COM (2003) 336 final

- 3) prava komparativna pravima građana EU i odgovarajuće obveze
- 4) aktivna participacija u svim aspektima života na jednakim osnovama (ekonomskim, socijalnim, kulturnim, političkim i građanskim).

Prema navedenim zajedničkim nazivnicima svih postojećih nacionalnih integracijskih politika zemalja EU-a, vidljivo je da one najviše odgovaraju multikulturalnom ili pluralističkom modelu. Međutim, da bismo mogli definirati prednosti i nedostatke tog modela potrebno je objasniti pojam multikulturalizma i trenutačne tendencije u znanstvenim i političkim zajednicama Europe i SAD-a.

2.1. Multikulturalizam kao okvir integracije imigranata

Multikulturalizam kao i mnogi postmoderni koncepti ima višestruka značenja, a zbog orijentiranosti na pitanja kulturnih identiteta smatra se gotovo nemogućim priključiti mu statičku definiciju jer su kulturni identiteti izloženi dinamičnim promjenama, često povezanim s političkim identitetima i ideologijom⁶. Utjecaj globalizacije unio je dodatnu težinu definiranju kulturnih identiteta jer sada oni nisu izloženi samo promjenama u društveno-političkoj sferi zajednice u kojoj se pojedinac nalazi nego globalnim promjenama i stvaranju novih dislociranih kulturnih identiteta koji postaju sve više pitanje izbora pojedinca, a sve manje političko-društvene realnosti nacionalne zajednice.

Multikulturalizam možemo promatrati s dva aspekta:

a) kao statističku činjenicu : primjerice događanja u Europi nakon drugog svjetskog rata, a posebice nakon procesa dekolonizacije doveli su do velikog priljeva izbjeglica i imigranata u europske države (posebice bivše kolonijalne sile) te su

⁶ Prott, Cultural rights as Peoples rights , u Crawford „The rights of Peoples“, Oxford University Press, 1988.

utjecali na multikulturalnost tih država samom činjenicom postojanja različitih kultura i kulturnih identiteta na području nacionalnih država. U tom kontekstu multikulturalizam je označavao samo alat za upravljanje različitim kulturnim identitetima, što je rezultiralo minimalnim prepoznavanjem onoga drugog kao različitog, ali ne i prihvaćanje drugačijeg ili poštovanje različitih vrijednosti⁷.

b) multikulturalizam kao pravni i politički okvir: multikulturalizam kao pravni okvir za upravljanje različitim kulturnim identitetima javlja se ponajviše u obliku priznavanja prava manjina i prava domorodačkog stanovništva. Razvoj tzv. grupnih prava rezultirao je u boljem razumijevanju i poštovanju različitosti kultura i pozitivnoj konotaciji multikulturalizma koji prepoznaje pozitivne vrijednosti u različitosti, te prihvaćanje različitih kultura i poštovanje njihovih vrijednosti, tradicija i dubokih moralnih različitosti⁸. Ovakav razvoj doveo je i do prihvaćanja multikulturalizma kao nacionalnih politika, kao primjerice u Kanadi, Australiji i Švedskoj.

Razvoj ljudskih prava se generalno smatra kompatibilnim sa razvojem koncepta multikulturalizma, no takva je situacija samo na prvi pogled. Naime, interpretacija ljudskih prava kroz liberalnu filozofiju temeljenu na pravima individue često se može naći u opreci s multikulturalizmom koji se često interpretira kroz prava grupa ili zajednica. Jedan od najčešćih primjera sukoba individualnih ljudskih prava i zahtjeva za priznavanjem kulturne različitosti, tradicija i normi ogleda se u ženskim ljudskim pravima. Osnovno pitanje svake teorije koja se bavi multikulturalizmom je pitanje podržavanja neliberalnih kultura, odnosno hoće li prevagnuti individualna prava članova neke kulturne grupe ili njihova grupna prava na očuvanje kulture, tradicije i internih normi ponašanja.

Jedini razumni argument koji se nudi kao rješenje ovog sukoba je korištenje međunarodnog korpusa ljudskih prava kao facilitatora pri rješavanju dileme između

⁷ McGoldrick D., *Multiculturalism and its discontent*, Human rights review 5, Oxford University press

⁸ Vidi McGoldric, op.cit., str. 9

ljudskih prava i kulture ili jednakopravnosti i kulture na način da se svaki puta favorizira prvo. Naime, međunarodni ugovori o ljudskim pravima pravno su jači od nacionalnih pravnih normi, a njihov univerzalni karakter ne smije biti stavljen u pitanje primjenom koncepta kulturnog relativizma, posebno kada se radi o zaštiti fizičkog i psihičkog integriteta i dostojanstva osobe. Isto tumači i UN-ova Komisija za ljudska prava pri tumačenju Konvencije o građanskim i političkim pravima koja kaže (...) nemogućnost provođenja obveza iz Konvencije u cilju efektivne implementacije prava Konvencije ne može se opravdavati kulturnim ustupcima (...)⁹

Ova pitanja postavljamo upravo iz razloga što je većina država članica EU-a u gore spomenutom izvještaju navela poštivanje fundamentalnih vrijednosti u demokratskom društvu i pravo na zadržavanje vlastitog kulturnog identiteta kao osnovne odrednice nacionalnih integracijskih politika, a upravo te vrijednosti mogu doći u sukob ako se na vrijeme ne vodi računa o načinu na koji će se sukobi u društvu prevenirati, te u kranjem slučaju rješavati. Ograničenja nekih ljudskih prava, kao npr. prava na izražavanje religije i religijske pripadnosti (primjer Francuske i zabrane da muslimanke nose veo u školama) česta su u posljednje vrijeme u Europskim državama, a u cilju održanja pravnog poretka (u ovom slučaju odvojenosti religije i države kao privatne i javne sfere). Takva ograničenja prava mogu uzrokovati solidarizaciju kulturne grupe s pojedincima zahvaćenim takvim odredbama i njihovo udaljavanje, pa čak i getoizaciju od ostalih kulturnih i društvenih grupa u državi. Ovakve pojave zaustavljaju pa čak i vraćaju unatrag proces integracije imigranata u receptivno društvo. Stoga držimo da se pri primjeni obveza imigranata na poštovanje fundamentalnih vrijednosti demokratskog društva treba držati kriterija proporcionalnosti pri njihovoj primjeni, odnosno staviti u odnos cilj takvih normi, njihove moguće posljedice i nužnost provođenja takvih normi u demokratskom društvu. Nedavni događaji u Francuskoj i Nizozemskoj, zemljama s

⁹ Human rights Committee, General Comment 31, Nature of the General Legal Obligation Imposed on States parties to the Covenant, 26.05. 2004

post kolonijalnim naslijeđem pokazali su neuspješnost nekih modela integracije stranaca koji su već nekoliko generacija useljenici u zemlji domaćina.

Još jedna „negativna“ posljedica koncepta multikulturalizma je što ova politika percipira imigrante kao „kulturna bića“ kojima se priznaje pravo na očuvanje kulture, ali s druge strane se zanemaruje potreba ljudskog bića na njegovo političko djelovanje u zajednici. Sadašnje integracijske politike počivaju zapravo na prešutnoj, ali pretpostavljenoj dominaciji političke elite u receptivnoj državi koja postavlja tzv. „integracijski okvir“ glede političkih, socijalnih i građanskih prava imigranata, a imigranti pri tome nemaju niti najmanju mogućnost participacije pri uređenju tog okvira. S druge strane zauzvrat dobivaju relativnu kulturnu autonomiju pri čemu se kultura prezentira isključivo kao grupna (uglavnom etnička) karakteristika i kao zatvoren sustav. Ovakva percepcija integracije vodi tzv. folklorizaciji imigranata¹⁰ gdje se prepoznaju i naglašavaju njihove kulinarske, plesne i muzičke vještine, dok se njihova politička aktivnost u potpunosti marginalizira.

Kako će Hrvatska kao potpisnica svih relevantnih međunarodnih ugovora u području ljudskih prava rješavati ove potencijalne probleme, ostaje veliko pitanje, posebice uzimajući u obzir da interpretacija i primjena međunarodnog korpusa ljudskih prava još uvijek ima marginalnu ulogu u domaćoj jurisprudenciji i uopće u procesima donošenja odluka.

¹⁰ Pajnik, Zavrtnik, Zimić, „Migracije - Globalizacija - Evropska Unija“, Mirovni Inštitut, 2003

3. CILJEVI INTEGRACIJSKE POLITIKE

Opći cilj integracijske politike je ostvarenje samostalnosti imigranata; vlade nastoje omogućiti imigrantima vođenje samostalnog života glede smještaja, zaposlenja, obrazovanja, zdravstvene zaštite, socijalnih veza i participacije u društvu. Način na koji će se ovaj cilj postići ovisi uvelike i o ideološkoj interpretaciji pojma integracije, odnosno o vrijednostima pojedinog društva. Shvaćanje koncepta integracije kroz vrijednosnu neutralnost zapravo nije moguće. Pluralizam, liberalizam, demokracija i socijalna država su vjerojatno ideje koje su najviše prihvaćene u većini europskih društava. Ove ideje opisuju skupove vrijednosti koje pojedino društvo primjenjuje u kreiranju i provođenju koncepta integracije i na temelju njih možemo definirati tri posebna cilja integracijske politike:

1) osiguranje političkih i građanskih prava :

Demokracija i liberalizam znače da nema koncepta integracije bez zajedničkog okvira državljanstva, gdje se državljanstvom ne smatra pripadnost određenoj nacionalnoj grupi, ili samo formalna kategorija koja povezuje pojedince sa određenom državom, nego se smatra skupom određenih supstantivnih prava.

2) Osiguranje socijalnih prava

Povezivanje liberalizma i standarda socijalne države definira integraciju kao mogućnost aktivne participacije u civilnom društvu. Ovo zahtjeva minimum socijalne skrbi za svakoga u pogledu prihoda, obrazovanja i smještaja, eliminaciju potpune ovisnosti unutar obitelji ili na radnom mjestu, zajedničku sferu društvenog života koja nije podijeljena u etničke getoe ili "područja u koja se ne zalazi". Ove dimenzije integracijske politike možemo promatrati kroz socijalnu integraciju imigranata .

3) Osiguranje kulturnih prava

Kada se liberalizam povezuje s pluralizmom, tada integracijska politika mora osigurati postojanje različitih vjerskih, političkih, seksualnih orijentacija i kulturnih preferencija. Svakako ovdje treba naglasiti da se vjerske i kulturne prakse trebaju uskladiti s konceptom ljudskih prava ugrađenim u međunarodne ugovore i liberalne demokratske institucije. Pluralistička integracija ne samo da ovakve različitosti čini prihvatljivima, nego i redistribuira resurse između različitih grupa na način da pomaže marginaliziranim skupinama i omogućuje individuama da biraju posebne identitete za sebe.

Kako bismo stvorili osnovu za kreiranje buduće integracijske politike na razini RH, ovaj rad smo posebno posvetili stvaranju okružja u kojem se kroz eliminaciju diskriminacije i ksenofobije na razini zakonodavstva i društvene klime stvara „društvo dobrodošlice“, odnosno društvo u kojem se tražiteljima azila garantira najveći mogući opseg zaštite osnovnih ljudskih prava, a azilantima/icama isti opseg prava kao i državljanima RH kroz mogućnost stjecanja državljanstva.

4. STVARANJE OTVORENOG DRUŠTVA „DOBRODOŠLICE“

U svakom društvu u kojem postoji otpor prema strancima, odnosno negativan stav o „pridošlicama“, neizbježno će dolaziti do pojedinačnih ili čak institucionaliziranih slučajeva diskriminacije. U posljednjih nekoliko godina došlo je do porasta ksenofobije u mnogim europskim državama, čak i onima s dugom migracijskom tradicijom (to potvrđuju recentne promjene na političkoj i društvenoj sceni u Nizozemskoj, Velikoj Britaniji i Francuskoj). Ovo se može djelomično pripisati i korištenju pitanja migracija u dnevno-političke svrhe gdje se pitanje prava imigranata, posebice azilanta i njihovog uključivanja u receptivno društvo koristi u predizbornim kampanjama na način da se negativnim stavom prema azilu i integraciji skupljaju politički bodovi desno orijentiranih birača. Drugi razlozi se većinom svode na rašireno neznanje javnosti o uzrocima migracija, te nerazumijevanje koncepta azila. Tako se često u javnosti i medijima pitanje azila veže uz kriminalitet, terorizam, zarazne bolesti i sl. (vidi poglavlje 5.3. Razina ksenofobije u društvu; analiza medija). Činjenica je da se pojavnost kriminaliteta među azilantima i općenito imigrantima veže uz dva razloga:

a) kod osoba koje nemaju legalan status u državi ne postoje zapravo nikakve mogućnosti za legalno rješavanje egzistencijalnih pitanja; smještaj (nemogućnost prijave boravka, neposjedovanje osnovnih identifikacijskih dokumenata i sl.), zapošljavanje (nemogućnost dobivanja radne dozvole kao jedinu realnu mogućnost stjecanja financijskih sredstava ostavlja rad na „crno“), obrazovanje (nemogućnost pristupa obrazovnom sustavu stvara nekonkurentnost na tržištu rada, ostavlja osobe bez potrebnih vještina i automatski marginalizira), te nedostupnost zdravstvene zaštite

b) kod osoba koje imaju odobren azil nepostojanje jasne integracijske politike u gore navedenim područjima (rad, smještaj, obrazovanje i zdravstvo) zatvara prostor uključivanja u društvo, te kao jedini način preživljavanja ostavlja zonu kriminala.

Bitno je napomenuti da ne samo imigranti nego i država sama ima itekako interes da ulaganjem u ravnopravnu poziciju azilanata u društvu stvori uvjete gdje puka egzistencija neće biti pitanje ostavljeno na rješavanje samo individui, nego da će s asistencijom države spriječiti marginalizaciju ove društvene skupine čime su početni troškovi ulaganja u izjednačavanje pozicija puno manji od troškova dugoročne marginalizacije i kriminaliteta.

U javnosti je potrebno osvijestiti da kriminalno ponašanje nije obilježje ni jedne specifične etničke grupe, nego je povezano s društvenim položajem i mogućnostima individue da uživa u svojim pravima i korespondirajućim obvezama. Ako osnovna Ustavom zagarantirana prava građana ostanu nedostupna azilantima, odnosno ako će im, da parafraziramo britanskog suca Mathewa, prava biti jednako dostupna kao što je i hotel Ritz svima dostupan, tada ćemo stvoriti novu deprivilegiranu društvenu skupinu kojoj se egzistencija i koegzistencija omogućuje samo kroz getoizaciju i funkcioniranje u „sivoj“ ili crnoj ekonomskoj zoni.

Stvaranje društva koje je otvoreno za strance podrazumijeva volju i mogućnost tog društva za **promjene**. Naime, upravo je otpor promjenama društvenih obrazaca i ustaljene većinske kulture razlog neuspješnosti postojećih integracijskih politika. Ako analiziramo definiciju integracije susjedne Republike Slovenije koja integraciju opisuje kao: „ (...) proces inkluzije izbjeglica u okoliš slovenskog društva, imajući na umu kulturne, socijalne, lingvističke i ostale karakteristike tog društva i imajući na umu način života u njoj (Sloveniji) (...)“¹¹ vidjet ćemo da se integracija podrazumijeva kao jednosmjernan proces koji je sveden na prilagodbu pojedinca (azilanta) već postojećim društvenim i kulturnim obrascima Republike Slovenije, odnosno nepromjenjivom načinu života.

Provedba dvosmjernog integracijskog procesa traži od receptivne države mnogo više od facilitacije u ostvarenju smještaja, zapošljavanja, zdravstvene

¹¹ Mojca Pajnik, Transkript predavanja održanog u sklopu Konferencije „Azil i integracijske politike“, 8-10.04.2005., Zagreb

zaštite i obrazovanja. Dvosmjernost znači da se prilagodba događa na obje strane: i kod azilanata i kod receptivnog društva. Da bi društvo bilo sposobno za takvu vrstu integracije i da bi takav (za sada uglavnom neostvariv) koncept zaživio, receptivno društvo ne bi smjelo percipirati svoju kulturu i „*way of life*“ kao apsolutno nepromjenjivu kategoriju koju treba sačuvati takvu kakva je pod svaku cijenu.

U prijedlogu Strategije migracijske politike RH za 2006./07.¹² godinu kao cilj integracije navodi se: „ (...) izgradnja okružja utemeljenog na jednakosti, pravednosti, uvažavanju i postizanju pojedinačne i zajedničke koristi. U svrhu postizanja tog cilja potrebno je omogućiti strancima da dostignu svoj puni potencijal kao članovi društva, da pridonose zajednici i da se stvore uvjeti koji će im omogućiti preuzimanje prava i izvršavanje dužnosti kao članova zajednice.„ Vidljivo je da je ova definicija u pogledu težišta odgovornosti za integracijski proces dijametralno suprotna onoj slovenskoj; odgovornost nosi država koja je dužna stvoriti „okružje“, odnosno omogućiti strancima da dostignu svoj puni potencijal. Stranci su sekundarno odgovorni za integracijski proces kroz konzumaciju prava i obveza, a primarno je država ta koja za to stvara uvjete. Mada valja pohvaliti ovakvu definiciju integracije, ipak treba uočiti dvije stvari: pri nabranjanju područja bitnih za integraciju stranaca ne spominje se politički život i politička participacija koja je osnova punopravnog sudjelovanja u društvenom životu. Drugo, ovakva definicija integracije traži veliki stupanj otvorenosti i spremnosti društva za promjene, a u pogledu otvorenosti hrvatskog društva mnogi izražavanju zabrinutost i skepsu s kojom se na temelju analize medija u pogledu pitanja azila i izgradnje Prihvatilišta za azilante nažalost moramo složiti.

Iz gore navedenog zaključujemo da je potrebno stvoriti važne preduvjete da bi integracijski procesi u Hrvatskoj zaista bili dvosmjerni i da bi se stvorilo društvo dobrodošlice.

Na osnovu prijašnjih istraživanja i ECRE-inih Priručnika za integracijske politike¹³

¹² Strategija migracijske politike RH za 2006-07. godinu, radna verzija, www.sabor.hr

¹³ Izdanja ECRE-a glede integracijskih politika u EU-u, te općenito o pitanjima azila mozete naći na

kreirali smo slijedeće indikatore kako bismo provjerili razinu hrvatskog društva kao društva dobrodošlice:

- 1) *restriktivnost/receptivnost politike davanja azila*
- 2) *prava tražitelja azila*
- 3) *razina ksenofobije u društvu (slika azilanata i tražitelja azila u medijima, broj prijavljenih kaznenih djela povezanih sa rasizmom i diskriminacijom, antidiskriminacijska legislativa i borba protiv ksenofobije)*
- 4) *edukacijski programi i kampanje vezani uz pitanje azila, izbjeglica i njihovog položaja, broj organizacija koje se bave tim pitanjem*
- 5) *razina pripremljenosti integracijske politike*

4.1. Restriktivnost/receptivnost politike davanja azila

Da bismo ocijenili razinu restriktivnosti trenutačne politike odobravanja azila, uzeli smo sljedeća dva pokazatelja:

- a) pravno uređenje instituta azila (materijalnopravne i postupovne odredbe)
- b) dosadašnja praksa odobravanja ili odbijanja azila (broj zahtjeva, broj odbijenih i broj odobrenih)

Pozitivno pravne odredbe Zakona o azilu¹⁴

Zakon o azilu Republika Hrvatska donijela je 2003. godine, a stupio je na snagu godinu dana nakon donošenja, točnije u srpnju 2004. Mada područje azila nije zainteresiralo širu javnost, pa ni veliki dio znanstvene javnosti, stručnjaci za to pravno područje našli su mnogo zamjerki samom zakonskom tekstu.

U prvom redu naziv zakona upućuje da se njime isključivo uređuje institut azila; što naime nije u potpunosti točno. U tekstu se uređuje, mada vrlo šturo i neadekvatno, i

http://www.ecre.org/policy/position_papers.shtml

¹⁴ Ivan Šprajc, Postupovne odredbe zakona o azilu (kritička analiza te usporedba s međunarodnim i pravom europske unije) Pravni fakultet, Zagreb

institut privremene zaštite¹⁵.

Drugo, Zakon je izuzetno manjkav po pitanju postupovnih odredbi glede priznanja prava na azil. Garancija poštenog postupka je jedino što se strancima koji traže azil u RH može garantirati, no zbog manjkavih postupovnih odredbi, smatramo da se to, inače Ustavom zagwarantirano pravo¹⁶, ne poštuje u potpunosti. Na primjer, Zakon o azilu ne sadrži niti jednu odredbu o saslušanju tražitelja azila. S druge strane postoji čitav niz odredbi koje su usmjerene na donošenje negativne odluke o zahtjevu, što svakako baca sumnju na neutralnost i pravičnost postupka¹⁷.

Vrlo važan propust zakonodavca jest i odredba o tzv. *non-refoulement* principu, točnije zabrani vraćanja osobe na teritorij države u kojoj joj bi njezin život ili sloboda bili ugroženi zbog rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti, zbog pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili zbog političkog mišljenja ili u državu u kojoj bi mogla biti podvrgnuta mučenju, nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju¹⁸.

Za ovu odredbu postoji nekoliko važnih međunarodnopravnih izvora: Konvencija o pravnom položaju izbjeglica, Konvencija UN-a o zabrani mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja i članak 3. Europske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Ženevska konvencija zabranu vraćanja definira u kontekstu zaštite izbjeglica, te se i referira isključivo na izbjeglice. Nadalje, u čl. 33. st. 2. definira i moguća odstupanja od zabrane vraćanja i to u slučaju da postoji „razumna“ osnova (što se kod nas prevodi kao osnovna sumnja) da izbjeglica predstavlja prijetnju društvenoj sigurnosti ili ako je ta osoba pravomoćno osuđena za osobito teško kazneno djelo te time predstavlja opasnost za društvo u državi u kojoj se nalazi.

Zakon o azilu je iznimke koje predviđa Ženevska konvencija proširio na dva načina: osim ugroze sigurnosti države dodao je još jednu osnovu; ugrožavanje

¹⁵ Vidi: Ivan Šprajc, op.cit., str 16

¹⁶ Članak 26. Ustava RH „Svi su državljani Republike Hrvatske i stranci jednaki pred sudovima i drugim državnim i inim tijelima koja imaju javne ovlasti.“

¹⁷ Ivan Šprajc, Transkripti izlaganja sa Konferencije o azilu, održana u Zagrebu 8.10. 2005.

¹⁸ Zakon o azilu, čl.3.st.1., NN 103/2003

javnog poretka u Republici Hrvatskoj, a osudu za osobito teško kazneno djelo je proširio na sva teška kaznena djela¹⁹.

Nadalje, drugi dio definicije zabrane vraćanja odnosi se na zabranu vraćanja na teritorij države u kojoj bi osoba mogla biti podvrgnuta mučenju, nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju. Međunarodnopravna osnova za ovaj dio definicije je UN Konvencija o zabrani mučenja i gore spomenuti čl. 3. Europske konvencije. Oba dokumenta definiraju pravo na slobodu od mučenja kao apsolutno pravo; dakle ono za koje ne postoje iznimke u primjeni. Spajanjem definicije zabrane vraćanja izbjeglice iz Ženevske konvencije sa zabranom vraćanja osoba koje bi mogle biti podvrgnute mučenju, koji se odnosi na sve osobe bez obzira na njihov status u dotičnoj državi na osnovi druga dva međunarodnopravna dokumenta, našem zakonodavcu je uspjelo jedno od rijetkih apsolutnih prava uopće (zabranu mučenja) relativizirati iznimkama definiranim u st. 2. istog članka.²⁰ Primjena ovakvog pravila izazvala bi izravno kršenje Europske konvencije i Konvencije UN-a o zabrani mučenja, te čl. 140. Ustava RH koji kaže da su međunarodni ugovori koji su ratificirani i na snazi u RH dio njezinog unutarnjeg pravnog poretka i po snazi iznad zakona.

Osim spomenutih propusta u samom tekstu Zakona, postupak odobrenja zahtjeva za azil ne garantira nepristranost u odlučivanju. U prvom stupnju odluku donosi tijelo MUP-a na temelju intervjua (o načinu vođenja intervjua i pravima tražitelja ne postoje nikakve odredbe, osim one koja garantira pravo na prevodioca) i prikupljenih podataka. Drugostupanjsko žalbeno tijelo je Povjerenstvo Vlade Republike Hrvatske za rješavanje o žalbama tražitelja azila i azilanata koje bi trebalo osigurati nezavisnu reviziju prvostupanjskog postupka. No, to povjerenstvo se sastoji od predstavnika minsitarstava koje predlaže ministar unutarnjih poslova, a imenuje ih Vlada RH. Jedan od članova povjerenstva je i predstavnik MUP-a. Ovakva struktura u kojoj participiraju predstavnici tijela koje je donijelo i

¹⁹ Ivan Šprajc, ibid 17

²⁰ Ivan Šprajc, ibid 17

prvostupanjsku odluku ne može biti garant pravičnog postupka.

Sudska kontrola ovog postupka (koji je po svojoj naravi upravni postupak) osigurana je kroz mogućnost tužbe Upravnom sudu nakon okončanja drugostupanjskog postupka, međutim taj postupak ne odgađa izvršenje rješenja drugostupanjskog tijela. Naime, uz rješenje o odbijanju zahtjeva redovito dolazi i odluka o udaljavanju stranca sa teritorija RH, što u konačnici znači da će potencijalni tužitelj nakon okončanja postupka na Upravnom sudu već odavno biti u zemlji iz koje je i prvotno pobjegao. Moramo izraziti sumnju u učinkovitost pravnog lijeka čija odluka, čak i ako je pozitivna za tužitelja, teško može pridonijeti ostvarenju njegovog prava.

b) dosadašnja praksa odobravanja ili odbijanja azila (broj zahtjeva, broj odbijenih i broj odobrenih)

Interpretacija statistike odobrenih, odbijenih i obustavljenih zahtjeva za azil u RH još uvijek je vrlo jednostavna. Nitko još nije dobio pozitivno rješenje o zahtjevu za azil.

Centar za mirovne studije je pokušao napraviti analizu odluka MUP-a i Povjerenstva o zahtjevima za azil, no naš zahtjev za dostavom istih je nakon usmenog odobrenja predsjednice Povjerenstva odbijen od strane MUP-a, te konzekventno i Povjerenstva. (vidi prilog 1.) . Zbog svega navedenog smatramo da ima osnove za sumnju da u RH postoji vrlo restriktivna politika azila, odnosno načelni dogovor glavnih aktera u donošenju odluka da se opstruira javna kontrola tog procesa.

4.2. Prava tražitelja azila

Prava tražitelja azila u RH prema Zakonu o azilu su:

- boravak,
- osiguranje osnovnih uvjeta za život i smještaj,
- zdravstvena zaštitu,

- ▣ osnovno školovanje,
- ▣ novčana pomoć,
- ▣ pristup sudovima i pravo na pravnu pomoć,
- ▣ humanitarna pomoć,
- ▣ sloboda vjeroispovijesti i vjerskog odgoja njihove djece.

S obzirom na navedena prava tražitelja azila javljaju se dva odstupanja od pravne regulative na razini Europske unije²¹. Prvo se odnosi na pravo na rad odnosno zaposlenje tražitelja azila; navedena Direktiva pored prava tražitelja azila ističe pravo na zaposlenje tražitelja azila. «Zbog velike **nezaposlenosti**, te s obzirom da je državama članicama **dan rok** za uskladbu s ovom direktivom do 06.02.2005., u konačnom prijedlogu Zakona ta prava nisu zajamčena tražiteljima.»²² Drugo odstupanje odnosi se na značenje sintagme «**članovi uže obitelji**», u članku 32. gdje se govori o pravu na spajanje članova uže obitelji azilanta²³, a pod tim se terminom, u smislu ovog Zakona, smatraju: bračni drug, maloljetna djeca koja nisu zasnovala vlastitu obitelj, roditelji ili zakonski zastupnik maloljetnog azilanta. U navedenoj se direktivi taj termin proširuje s bračnih drugova i parova koji su u stabilnoj izvanbračnoj zajednici. Maloljetnom djecom se priznaju i ona vanbračna, kao i ona posvojena.

Uostalom, svaka diskriminacija djeteta na osnovu njegovog obiteljskog statusa, odnosno činjenice je li bračno ili izvanbračno dijete, jest zabranjeno između ostalog i Konvencijom o pravima djeteta koju je RH ratificirala.

Direktiva priznaje kao članove uže obitelji i bliske srodnike koji su živjeli zajedno kao dio obitelji / porodice²⁴ u trenu napuštanja zemlje. Tako se i ovdje pokazuje da je hrvatski Zakon znatno restriktivniji u davanju prava tražiteljima azila i azilantima te

²¹ Konkretno odstupanja od Direktive Vijeća 2003/9/EC od 27.01.2003. o postavljanju minimalnih standarda za prijem tražitelja azila.

²² Rečenica doslovno preuzeta iz: «Usporedni prikaz podudaranja odredbi konačnog prijedloga propisa s propisom EU», kao komentar na članak 20. hrvatskog Zakona o azilu

²³ Iako je to jedno od prava azilanta, kod tražitelja azila se govori o pravu boravka «članova uže obitelji» ukoliko su došli sa njim, pa je nužno objasniti taj termin.

²⁴ U originalu: «other close relatives who lived together as part of family unit...»

da su mnoge bitne točke Zakona još neusklađene sa pravnom regulativom Europske unije.

Na poslijetku, potrebno je uzeti u obzir i činjenicu da Republika Hrvatska donošenjem Zakona o istospolnim zajednicama²⁵ priznaje i institut istospolne zajednice, te bi se prema tome i članove istospolne zajednice trebalo tretirati kao “članove uže obitelji” u smislu kao što se preporuča da se i izvanbračna zajednica tretira pod pojmom obitelji.

4.2.1. Boravak i osiguranje osnovnih uvjeta za život i smještaj

Pravo na smještaj tražitelja/ica azila i azilanata/ica često se ne doživljava kao dio ljudskih prava iako je pravo na primjeren smještaj istaknuto u svim međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima.

ECRE u svojoj deklaraciji o integraciji izbjeglica u Europi ističe da je sklonište osnovno ljudsko pravo i potreba. Uvjeti u kojima ljudi žive u velikoj mjeri određuju njihovo zdravlje, blagostanje i mogućnost zapošljavanja i potiču osnaživanje kroz edukaciju i rekreaciju rezultirajući dostojanstvenim standardom života za izbjeglice (azilante/ice). Kako vidimo, integracijska politika smještaja je bitna odrednica ostalih integracijskih elemenata i uvelike utječe na daljnji razvoj procesa.

Kako smještaj ne predstavlja samo osiguranje krova nad glavom nego ima značajan sigurnosni i stabilizacijski element potrebno je posvetiti vrijeme pronalaženju najboljih rješenja jer jednom kada izbjeglica osjeti sigurnost u «svom» domu, postoje veći izgledi za bržu integraciju u društvo što opet zbog dvosmjernog procesa znači puno kako za same izbjeglice, tako i za zajednicu u cjelini.

Pitanje smještaja jedno je od primarnih pitanja integracije i među prioritetnima u rješavanju jer govoreći o smještaju tražitelja/ica azila i azilanata/ica uzimamo u obzir spektar problema koji se odnose na opće uvjete smještaja, efekte društvene izolacije, obeshrabrivanje i ograničavanje slobode kretanja te posljedice istih.

²⁵ Zakon o istospolnim zajednicama, Narodne novine 116/2003.

Različite zemlje u svijetu imaju prilagođena rješenja smještaja izbjeglica svojim zakonodavstvima. Neke zemlje su po tom pitanju puno razvijenije od drugih, iako sve zemlje ističu smještaj kao važnu komponentu prihvata izbjeglica i tražitelja/ica azila.

Postoje različiti mehanizmi i instrumenti kojima zemlje EU (a i neke druge ekonomski stabilnije) pomažu ljudima s manjim primanjima da nađu zadovoljavajući smještaj.

Ti instrumenti obično su: porezne olakšice, bespovratna novčana sredstva (grantovi), subvencije, doplatci, krediti i sl.

Izbjeglice uglavnom predstavljaju dio populacije s niskim primanjima naročito prvih nekoliko godina nakon dolaska, tako da je u analizi potrebno obuhvatiti politike smještaja za ljude s manjim prihodima općenito, kako bi analizirali politike smještaja izbjeglica.

U zemljama EU-a postoje dakle vrlo različite politike i prakse u prihvatu gdje su npr. Grčka, Italija i Portugal okarakterizirane kao zemlje s ad-hoc odredbama za prihvata tražitelja/ica azila. Do nedavno ovo je također bio slučaj s Irskom i Velikom Britanijom koja se do donošenja „Immigration and Asylum Act-a“ oslanjala na organizacije civilnog društva u početnoj fazi prihvata tražitelja/ica azila. Uvjeti prihvata su također usko vezani za tradiciju socijalne zaštite u zemlji, ali i koncepta državljanstva kao takvog tako da recimo u skandinavskim zemljama imamo sličan model, dok u Francuskoj i Njemačkoj imamo centralizirane procedure prihvata s razmještanjem tražitelji/ica azila u centre širom države.

Procedure prihvata također se razlikuju s obzirom na stupanj izbora koji ima tražitelj/ica azila s obzirom na smještaj i mjesto boravka. Prednosti i nedostaci prihvatnih centara česta su tema analiza i izvještaja, ali činjenica ostaje da većina zemalja i dalje koristi upravo ovaj model prihvata na samom početku procesa.

Također u relevantnoj literaturi, analizama i izvještajima imamo raspravu o prednostima i nedostacima dva osnovna modela smještaja „disperzija tražitelja azila prema mogućnosti smještaja“ (housing led dispersal) ili „klasteriranje“

tražitelja azila (clustering of asylum seekers.)

Hrvatska trenutačno ima samo jedan privremeni prihvatni centar za tražitelje/ice azila u Šašnoj Gredi, dok pitanje smještaja mogućih azilanata/ica još uvijek nije riješeno. Trenutačno je u postupku osnivanje novog Centra za tražitelje azila i azilante u Kutini koji bi trebao predstavljati privremeno rješenje pitanja smještaja (prema izjavama predstavnika MUP-a do 2008.) nakon čega bi se trajno rješenje za Centar pronašlo na području Grada Zagreba. Hoće li Hrvatska krenuti stopama Irske, Norveške ili UK-a i preusmjeriti smještaj na razinu lokalne uprave i samouprave te integrirati azilante/ice zajedno sa socijalnim slučajevima uvrštavajući ih na listu ljudi kojima treba pomoć od države u smještaju ili će odabrati neku novu strategiju, ostaje da se vidi.

Centar za mirovne studije je permanentnim radom na promicanju integracije ishodio rješenje u kojemu se CMS-u i drugim nevladinim organizacijama nudi prostor za rad s tražiteljima azila i za tražitelje azila unutar prihvatilišta kako bi se smještaju dao dodatni integrativni moment.

4.2.1.1. Pravni okvir u Hrvatskoj

Smještaj tražitelja/ica azila i azilanata/ica pravno je u Hrvatskoj reguliran Zakonom o azilu i Pravilnikom o smještaju tražitelj/ic/a azila, azilanata i stranaca pod privremenom zaštitom.

Prema Zakonu nakon podnošenja zahtjeva za azil osoba automatski stječe status tražitelja/ice azila i dobiva Zakonom i provedbenim propisima zagwarantirana prava. Dakle, prema slovu zakona, čim netko podnese zahtjev za azil, treba prema svom statusu biti prebačen u Prihvatilište za tražitelj/ic/e azila. Za sada jedino takvo prihvatilište postoji u Šašnoj Gredi koje je do donošenja Zakona bilo vodio UNHCR a od tada spada pod nadležnost MUP-a.

Glede prava boravka, osiguranja osnovnih uvjeta za život i smještaj te

zdravstvenu zaštitu donijet je Pravilnik o smještaju tražitelja azila, azilanata i stranaca pod privremenom zaštitom u kojem se određuje da se prihvatilište za tražitelj/ic/e azila mora nalaziti u blizini naselja i imati mogućnost priključka na električnu i telefonsku mrežu, vodovod, kanalizaciju i prometnu vezu s naseljem, a ukoliko ne postoji mogućnost priključka na javnu mrežu, mora se osigurati vlastita infrastruktura.

Također, prostor prihvatilišta mora sadržavati zelene površine za provođenje slobodnog vremena smještenih osoba.

U prihvatilištu će se osigurati zasebne prostorije za smještaj muškaraca, žena, maloljetnika bez pratnje, obitelji i osoba s invaliditetom.

Prihvatilište mora sadržavati prostoriju za dječju igraonicu, blagovaonicu, dnevni boravak, sanitarni čvor, prostoriju za liječničke preglede, skladišni prostor, prostoriju za odlaganje aparata, pribora i sredstava za pranje, čišćenje i dezinfekciju, prostoriju za čuvanje lijekova i prostor za rekreaciju i radno-okupacione aktivnosti.

Ako se obroci pripremaju u prihvatilištu, prihvatilište mora imati kuhinju s priručnim skladištem i drugim pratećim prostorijama, a ako prihvatilište pruža uslugu pranja i glačanja rublja u prihvatilištu, prihvatilište mora imati prostoriju za tu namjenu.

Tražitelji/ce azila i članovi uže obitelji tražitelja/ice azila smještaju se u prihvatilište. Članovi uže obitelji tražitelj/a/ice azila u smislu ovog Pravilnika su bračni drug, maloljetna djeca koja nisu zasnovala vlastitu obitelj, roditelj ili zakonski zastupnik maloljetnog/e tražitelja/ice azila. Tražitelji/ce azila na vlastiti zahtjev smještaju se s članovima obitelji, ukoliko to dopuštaju smještajni kapaciteti prihvatilišta

Ove se osobe, ako za to postoje opravdani razlozi (nedostatak smještajnih kapaciteta u prihvatilištu, privremena nemogućnost rada prihvatilišta radi renoviranja i sl.), mogu smjestiti i u drugi odgovarajući smještaj, sukladno odluci Ministarstva unutarnjih poslova. Nakon sedam dana boravka u prihvatilištu ili drugom odgovarajućem objektu, tražitelj azila može, uz suglasnost Ministarstva, boraviti bilo gdje na području Republike Hrvatske o svom trošku, međutim, tražitelj

azila mora priložiti dokaz o dostatnim sredstvima za uzdržavanje i ovjerenu presliku ugovora o najmu ili ovjerenu izjavu vlasnika stana da prima tražitelja/icu azila na stanovanje. Važno je spomenuti da nakon odobravanja statusa izbjeglice u RH, osoba može koristiti smještaj u Centru za tražitelje azila i azilante još samo sljedećih 6 mjeseci, a nakon toga bez jasne Integracijske politike glede smještaja azilanata i koordinacije lokalnih, regionalnih i nacionalnih tijela koja su zadužena za socijalnu skrb, azilanti/ce biti će prepušteni sami sebi i bojimo se, ulici.

Trenutačno u Hrvatskoj funkcionira samo jedno Privremeno prihvatilište za tražitelj/ic/e azila, ono u Šašinoj Gredi. Kada osobe stignu u Centar, preuzimaju ih djelatnici Crvenog križa koji se dalje u Centru skrbe za njih uz nadzor MUP-a. Tada im se određuje i datum saslušanja o zahtjevu. Sam zahtjev tražitelji/ce ispune još u Ježevu ako to nisu učinili prije u policijskoj postaji. Tražitelji/ce azila koji su u centru mogu napustiti centar ujutro u 6h, ali se moraju vratiti najkasnije do 22h, a uz javljanje i objašnjenje mogu ostati duže. Svako jutro vrši se kontrola broja prisutnih i oni koji se nisu vratili moraju biti prijavljeni MUP-u od strane djelatnika Crvenog križa koji vode centar. Osobe koje su napustile Centar i nisu se vratile u navedenom roku, nemaju pravo vraćanja u Centar. One gube i pravo na zahtjev za azil.

Tijekom 2006. zatvoriti će se prihvatilište u Šašnoj Gredi i otvoriti će se novo privremeno prihvatilište u Kutini. RH još uvijek traga za konačnim rješenjem za prihvatilište.

4.2.2. Zdravstvena zaštita tražitelja azila

Prema definiciji Svjetske zdravstvene organizacije (World Health Organisation) zdravlje je «stanje fizičkog, psihičkog i socijalnog blagostanja i ne samo puko nepostojanje i odsutnost bolesti ili tjelesne nemoći». WHO (Svjetska zdravstvena organizacija) je specijalizirana ustanova koju je osnovao UN 1947. sa sjedištem u Ženevi. Svrha je WHO-a da se narodi svijeta podižu na što veći stupanj zdravlja, što je temeljno pravo svakog čovjeka.

Zdravlje svih naroda proglašeno je temeljnim preduvjetom svjetskog mira i sigurnosti, a za njegovo je postojanje potrebna suradnja svih država i pojedinaca. Pravo na zdravlje spomenuto je još Univerzalnom deklaracijom UN-a iz 1948., što je kasnije razrađeno u Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. Pakt nalaže državama da u najvećoj mjeri porade na pravima iznesenim u deklaraciji i samo spominje kako se ne smije diskriminirati nedržavljanke. Uspostavljen je i Odbor za ekonomska, socijalna i kulturna prava koji danas broji više od 30 članova. Iako danas Odbor prati države u ostvarivanju prava nedržavljanke, on isto tako tolerira određenu diferencijaciju, ukoliko ona nije nerazumna.

Kao što pravo na rad ne garantira da će svatko dobiti posao koji želi, pravo na zdravstvenu skrb ne znači da ljudi imaju pravo biti zdravi. Iz toga proizlazi da je suština prava nužno relativna i da najviši mogući standardu u zdravstvu variraju u vremenu i prostoru.

Konvencija o pravnom položaju izbjeglica iz 1951. u članku 23. i 24. nalaže da se pruži zdravstvena skrb izbjeglicama koje borave na teritoriju određene države u skladu s njezinim zakonskim propisima. Dakle, ono se odnosi samo na «Konvencijske izbjeglice», no ne i na tražitelje azila i «humanitarne izbjeglice».

Konvencija o uklanjanju diskriminacije prema ženama spominje pravo na zdravstvenu skrb svim kategorijama imigrantica, uključujući i one pod privremenom zaštitom. Konvencija nalaže državama uklanjanje bilo kakvih socijalnih i pravnih prepreka koje bi onemogućile ili spriječile žene na korištenje zdravstvenih prava, uključujući i pravo na planiranje obitelji, pravo na adekvatnu skrb tijekom i poslije trudnoće. Neka prava iz Konvencije se smatraju aspolutnima, a posebno se naglašava poduzimanje potrebnih mjera radi sprječavanja ženskog genitalnog sakaćenja.

Konvencija o pravu djeteta u članku 24. spominje pravo na zdravstvenu skrb svakom djetetu, bez obzira na status i smatra se kako je upravo članak 24. najjasnija i najpreciznija garancija prava na zdravstvenu skrb, te predstavlja znatan napredak

na području međunarodnog prava.

Na europskom kontinentu se to pitanje počelo rješavati člankom 3. i 4. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950., Europskom socijalnom poveljom i Europskom konvencijom o socijalnoj i medicinskoj pomoći

Neke države pružaju samo najosnovniju zdravstvenu skrb, neke čak ni to, dok neke države izjednačavaju položaj tražitelja azila i humanitarnih izbjeglica s položajem konvencijskih izbjeglica i u tom smislu imaju punu zdravstvenu skrb.

Tražitelji azila su vrlo osjetljiva kategorija unutar pojedine države jer mogu bolovati od različitih zdravstvenih problema povezanih s vlastitim iskustvima političkog progona, zatvaranja, zlostavljanja i bijega iz zemlje podrijetla.

Jednom kada tražitelj azila, odnosno izbjeglica uđe u tuđu zemlju, njegovo zdravlje može također biti narušeno postojećim uvjetima, kao što su loš smještaj, nezaposlenost, izolacija, ali i loše psihičko zdravlje i depresija uvjetovana progonom i odvajanjem od obitelji.

Također, postoje i drugi brojni vanjski faktori koji mogu utjecati na zdravlje, posebice mentalno, kao što su nesigurnost i nevjerica u postupak dobivanja azila, briga i sigurnost za članove obitelji, prilagođavanje novom okolišu i neprijateljski nastrojeno stanovništvo u državi gdje se traži azil.

Zdravlje se smatra vitalnim dijelom čitavog integracijskog procesa iz razloga što su kvaliteta življenja i osoban razvoj usko povezani sa psihičkim i fizičkim zdravljem. Upravo zato je bitno u prvom redu raditi na *prevenciji*, zatim osigurati *dostupnost zdravstvenim ustanovama* i *pružiti psihološku pomoć* azilantima kroz rehabilitacijske programe koji bi uz medicinsku skrb trebali imati i edukativnu komponentu.

Dvije su zapravo strane koje su uključene u integracijski proces: ona koja se integrira i ona koja integrira i u toj se međusobnoj interakciji određuju smjernice i krajnji ishod integracijskog procesa. Međutim, kada je u pitanju ravnopravnost dviju strana, dolazi se do zaključka kako se zapravo radi o nejednakim partnerima.

Naime, društvo koje integrira ima u cijeloj priči puno više toga za reći o krajnjem ishodu procesa.

4.2.2.1. Pravni okvir u Hrvatskoj

Zakon o azilu u članku 23. kaže: «*Tražitelji azila imaju pravo na zdravstvenu zaštitu. Opseg prava na zdravstvenu zaštitu određuje se sukladno propisima o zdravstvenoj zaštiti stranaca. Djeca-tražitelji azila uživaju punu zdravstvenu zaštitu kao i hrvatski državljani*», i čl. 29. piše o pravu na zdravstvenu zaštitu:» *Azilanti imaju pravo na zdravstvenu zaštitu sukladno propisima koji reguliraju zdravstvenu zaštitu stranaca u Republici Hrvatskoj*».

Zakon o zdravstvenoj zaštiti stranaca donesen je još prije 8 godina, dakle 1997. Zakon spominje pojam izbjeglice, koji je ovdje u pravnom smislu izjednačen sa pojmom azilanta i to u čl. 2. st. 4. koji kaže:» *Stranac kojemu je odobren produženi boravak, boravak s poslovnom vizom te izbjeglica po proteku tri mjeseca od dana priznavanja ovoga položaja, a zdravstvena zaštita mu nije osigurana po drugoj osnovi, obvezno se osobno prijavljuje područnoj službi Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje nadležnoj prema mjestu njegovog boravka te je obveznik uplate doprinosa za zdravstvenu zaštitu.*

Nadalje državni proračun snosi troškove zdravstvene zaštite za slijedeće slučajeve: Iz sredstava državnoga proračuna osiguravaju se sredstva za zdravstvenu zaštitu:

- ▣ *strancima kojima se zdravstvena zaštita osigurava na temelju međunarodnih ugovora, ako tim ugovorima nije drukčije određeno,*
- ▣ *osobama bez državljanstva ili protjeranim osobama čije izručenje nije moguće zbog iznimno teškog zdravstvenog stanja,*
- ▣ *strancima koji borave u Republici Hrvatskoj na poziv njezinih tijela državne vlasti,*
- ▣ *strancima kojima je priznat položaj izbjeglica i koji prema posebnim propisima*

ostvaruju prava na zdravstvenu zaštitu u Republici Hrvatskoj,

- ▣ *strancima kojima je u tijeku postupak za priznavanje položaja izbjeglice,*
- ▣ *maloljetnim strancima koji se zateknu u Republici Hrvatskoj bez roditeljske skrbi,*
- ▣ *strancima oboljelima od kolere, kuge, virusnih hemoragijskih groznica, trbušnog tifusa i difterije,*
- ▣ *strancima iz članka 2. stavka 3. i članka 6. ovoga Zakona od kojih nije bilo moguće naplatiti pruženu zdravstvenu uslugu.*

4.2.3. Pravo tražitelja azila na obrazovanje

Edukacijski aspekti integracijske politike za azilante/ice bitni su kao preduvjet za uspješno uključivanje azilanata/ica u društveni život, te mogućnost za daljnje školovanje i profesionalno usavršavanje, prekvalifikaciju i/ili zapošljavanje. Po dolasku tražitelja/ica azila u zemlju utočišta moraju biti zadovoljene njihove primarne potrebe, kroz osiguranje osnovnih uvjeta za život i smještaj, liječničke pomoći i psihološke skrbi, a isti ti prioriteti vrijede i za azilante/ice. Po preporukama ECRE-a (European Council on Refugees and Exiles), s obrazovnim programima potrebno je početi čim prije. Prema članku 30. Zakona o azilu "Azilant ima pravo na osnovno, srednje i visoko školovanje pod istim uvjetima kao i hrvatski državljanin", dok tražitelji azila imaju pravo samo na osnovno školovanje. Prema tumačenju iz Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa (MZOŠ), takvo bi osnovno školovanje za tražitelje bilo privremeno (u smislu dok im se ne riješi status), a za azilante trajno osnovno, a moguće srednje i više školovanje. Pravo na obrazovanje zajamčeno je nizom međunarodnih konvencija i ostalim instrumentima.

U zemljama EU-a uvjeti obrazovanja za azilante/ice i njihovu djecu, mlade azilante/ice različito su postavljeni, uvijek sa uzimanjem u obzir porijekla, obrazovne pozadine, potreba i mogućnosti svake individue i/ili grupe. Jezični tečajevi trebaju biti prioritet: u EU-u su ponegdje tečajevi obavezni i organiziraju ih nadležna

ministarstva, ali većinom su to zajednički projekti ostvareni suradnjom državnih tijela i posebnih agencija za obrazovanje i profesionalno usmjeravanje, NVO-a i humanitarnih organizacija. I u našem Zakonu se garantira pomoć pri uključivanju azilanata/ica u društveni život kroz organiziranje tečajeva hrvatskog jezika, raznim oblicima obrazovanja i stručnog osposobljavanja, i seminarima o hrvatskoj povijesti, kulturi i državnom ustrojstvu²⁶. U EU-u je velika pozornost usmjerena na izobrazbu i integraciju ranjivih skupina azilanata/ica žena, samohranih roditelja, invalida, žrtava torture, i onih sa lošim obrazovnim/profesionalnim statusom (nepismenih). Poseban fokus je i na verifikaciji stranih diploma azilanata/ica, te na načinima procjene njihovih kvalifikacija obzirom da često nemaju potrebne dokumente. Visoke školarine kao i nepriznavanje valjanosti diploma glavne su prepreke za nedostiznost visokog obrazovanja i zapošljavanja za azilante. Postoji potreba za umrežavanjem, razmjenom iskustva i informacija, i stvaranja minimalnih obrazovnih standarda, između zemalja EU-a, oko edukacijske i drugih integracijskih politika za azilante.

4.2.3.1. Pravi okvir prava na obrazovanje u Hrvatskoj

Pravo na obrazovanje jedno je od zajamčenih prava tražiteljima/icama azila i azilantima/icama i kao takvo se u Zakonu o azilu eksplicitno navodi i obrazlaže. Tražitelji/ice azila imaju pravo na osnovno školovanje (članak 20. Zakona o azilu) i to pravo traje do okončanja postupka povodom podnietog zahtjeva za azil. Pravo na školovanje azilanata/ica navodi se u članku 24., a razrađuje u članku 30. navodeći da «Azilant ima pravo na osnovno, srednje i visoko školovanje pod istim uvjetima kao i hrvatski državljanin». Također, prema članku 60. stranac kojemu je odobrena privremena zaštita u Republici Hrvatskoj između ostalih prava ima pravo na osnovno i srednje školovanje. Kako bi pravo na obrazovanje i ostvarenje tog prava trebalo voditi većoj i boljoj integraciji azilanata/ica u društvo i u Zakonu o azilu je

²⁶ parafrazirano prema članku 36. Zakona o azilu, NN 103/2003

predviđeno pružanje takve pomoći člankom 36. kojim se azilantima jamči Pomoć pri uključivanju u društvo: "Republika Hrvatska, u okviru svojih mogućnosti, osigurava uvjete za uključivanje azilanta u kulturni, gospodarski i društveni život. Pri tome će posebnu pozornost usmjeriti na: organiziranje tečajeva hrvatskog jezika; organiziranje tečajeva, seminara i drugih oblika obrazovanja i stručnog osposobljavanja; pružanje obavijesti o hrvatskoj povijesti, kulturi i državnom ustrojstvu."

MZOŠ je u finalizaciji izrade "Naputka o provedbi školovanja azilanata, tražitelja azila i stranaca pod privremenom zaštitom" u kojem se detaljnije određuju neki propisi oko školovanja navedenih osoba, u samom tekstu naputka nazvanih «*pristupnicima*». Tim se naputkom, u čijoj izradi je sudjelovao i samo Ministarstvo unutarnjih poslova (MUP), nastoji regulirati i po njegovim odredbama provesti školovanje tražitelja/ica azila, azilanata i stranaca pod privremenom zaštitom sukladno Ustavu, Zakonu o azilu, Zakonu o osnovnom školstvu, Zakonu o srednjem školstvu i Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju. Naputak bi kao skup praktičnih propisa trebao detaljnije utvrditi uvjete i mogućnosti školovanja tražitelja/ica azila, azilanata/ica, i osoba pod privremenom zaštitom, kako bi omogućio bolju implementaciju samih zakona o obrazovanju i prilagodio ih specifičnim potrebama i životnim situacijama vezanim uz edukaciju tih osoba. Dosad naputak nije službeno odobren, iako je donesen još prošle godine i u praksi se provodio u par navrata kad su se neke odredbe primijenile oko školovanja nekolicine djece tražitelja/ica azila.

Da bismo saznali koji su to uvjeti pod kojima se mogu školovati tražitelji/ice azila i azilanti/ice, nužno je prikazati koji zakoni i pravilnici određuju pravo na obrazovanje hrvatskih građana jer se dijelom izvodi iz istih. Pravo na obrazovanje u RH zajamčeno je ponajprije Ustavom, člankom 65. "Osnovno je školovanje obvezatno i besplatno. Svakomu je dostupno, pod jednakim uvjetima, srednjoškolsko i visokoškolsko obrazovanje u skladu s njegovim sposobnostima." Prema članku 30. Zakona o azilu "Azilant ima pravo na osnovno, srednje i visoko školovanje pod istim uvjetima kao i hrvatski državljanin" (kao i osoba pod privremenom zaštitom). U RH je

osnovno školovanje regulirano **Zakonom o osnovnom školstvu** (NN 69/03, pročišćeni tekst) i djelokrug ovog zakona obuhvaća "...odgoj i obvezno školovanje, druge oblike školovanja djece i omladine i školovanje odraslih osoba."²⁷ Prema trećem paragrafu napatka, kod upisa tražitelja azila ili azilanta u obrazovnu instituciju (nije precizirano odnosi li se navedeni kriteriji i na upis u osnovnu, srednju školu i visoko-obrazovnu instituciju) ili kod upisa njihova djeteta u osnovnu školu, roditelj ili staratelj djeteta dužan je priložiti slijedeće dokumente: potvrdu o boravištu u RH, dokument o prethodnom školovanju (svjedodžba, đlačka knjižica), rodni list, osobnu iskaznicu, putovnicu i/ili odgovarajući dokument MUP-a (misli se na iskaznicu tražitelja azila ili azilanta). Kako je dosadašnja praksa pokazala da je teško očekivati da će ti ljudi, koji su izbjegli sa "glavom u torbi", imati potrebne dokumente, kao što je potvrda o prethodnom školovanju, pristupnici su dužni sastaviti izjavu kod javnog bilježnika kojom potvrđuju svoj obrazovni stupanj ili stupanj obrazovanja svog djeteta, koju onda predoče i daju stručnoj službi škole na temelju čega se onda vrši upis u školu i odgovarajući razred.²⁸ Kako su potvrdili u MZOŠ-u, ta se izjava pristupnicima prevodi na jeziku i pismu kojeg govore ili bar razumiju, a sastavlja se na hrvatskom jeziku.

U napatku (paragraf V.) stoji: "Ukoliko ne postoji ni jedna od navedenih mogućnosti... za dokazivanje prethodnog školovanja, stručna služba pripadajuće škole pristupit će organiziranju upisnog testa znanja i prema tome odrediti koji razred pristupnik može pohađati." To se otvara nekoliko pitanja koje moramo dobro promisliti: Na kojem jeziku i pismu će biti ti testovi? (praksa iz EU-a pokazuje da je najučinkovitije da budu na materinjem jeziku) Što će se njima testirati, koja vrsta znanja? Postoje li uopće stručne osobe (profesori, pedagozi, suradnici u nastavi) koje bi sastavile te testove na njihovom jeziku? Nadajmo se da su to samo tehničko-izvedbena pitanja i da će u praksi biti načina da se tim pristupnicima i njihovoj djeci

²⁷ Čl. 1. st. 3 Zakona o osnovnom školstvu, NN 69/03, www.nn.hr

²⁸ Nejasno je da li pristupnici doista dobivaju primjerak te izjave i na kojem jeziku/pismu, ili on služi samo za korespondenciju škole; također pitanje je što sadržava točno ta izjava i koje su mogućnosti provjere/dokazivanja onoga što u njoj stoji? Inače, sastavljanje i ovjera izjave stoji 70 kn, a mjesečna naknada za tražitelje azila iznosi maksimalno 80 kn.

omogućiti uključivanje u školu. Nastava u osnovnim školama izvodi se na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu, no prema članku 25. Zakona o osnovnom školstvu: "Nastava u osnovnoj školi može se izvoditi i na jednom od svjetskih jezika uz suglasnost ministra, ako škola izvodi međunarodni program." Pretpostavimo da se Prihvatilište za tražitelje azila na kraju pozicionira na periferiju Zagreba (slovensko iskustvo pokazuje da je izgledno to očekivati) tada će biti moguće zamisliti da će bar neki tražitelji, azilanti i njihova djeca prisustvovati nastavi na nekom svjetskom jeziku (engleski, španjolski, francuski?) koji se možda izvodi u nekoj školi na međunarodnom programu.

Članak 7. ovog zakona kaže: "Osnovno školovanje djece pripadnika nacionalnih manjina ostvaruje se prema odredbama Zakona o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina, odredbama ovoga Zakona i drugih propisa.". Određen postotak tražitelja azila dolaze iz Srbije i Crne Gore: većinom izbjeglice sa Kosova i moguće ih je uključivati u nastavu na srpskom jeziku ako za to postoji njihova volja i uvjeti u školama gdje se takva nastava odvija. I u samom napatku (paragraf VIII) piše da "Ukoliko pristupnici dolaze iz država iz kojih porijeklo imaju pripadnici nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj ili ako se izjasne pripadajućoj jezičnoj skupini moguće je, ali ne i obvezno, uključiti pristupnike u nastavu na jeziku nacionalne manjine. Uvjet za odabir ovog oblika školovanja je da se pristupnik nađe u sredini gdje je neki oblik nastave na jeziku nacionalne manjine već organiziran." I također u paragrafu VII: "Pristupnici jezičnog područja iz Srbije i Crne Gore i Bosne i Hercegovine ne moraju pristupiti učenju hrvatskog jezika ali je obvezno osigurati dva školska sata dodatne nastave iz hrvatskog jezika."

Kako bi se osiguralo osnovno obrazovanje odraslih i elementarno ih se opismenilo, Naputkom je propisano (paragraf XI) da pristupnici stariji od 15 godina mogu proći osnovno obrazovanje po posebnom planu i programu obrazovanja odraslih koje donosi ministarstvo.²⁹ Ono se provodi u školama i drugim ustanovama i

²⁹ Tako i prema Pravilniku o završavanju osnovnog školovanja odraslih polaganjem ispita ("Narodne novine", broj 59/90), članak 2.: «Pravo završavanja osnovnog školovanja odraslih polaganjem ispita imaju osobe s navršениh 15 godina.»

"može se izvoditi i kao konzultativno-instruktivno, seminarima i u obliku blok-nastave."³⁰ Iako u članku 83. Zakona o osnovnom školstvu stoji: "Troškove osnovnog školovanja odraslih snosi neposredno polaznik toga školovanja, pravna osoba čiji je radnik ili Zavod za zapošljavanje", u tekstu naputka, glava XII stoji: "Republika Hrvatska osigurat će sufinanciranje osnovnoškolskog obrazovanja pristupnika sukladno svim zakonima koji se odnose na navedenu problematiku, što nije regulirano ovim dokumentom". Problematičnost termina i ideje sufinanciranja se pokazuje u praksi jer su potrebe pri školovanju pristupnika takve da zahtijevaju pokrivanje svih troškova, znači potpuno financiranje školovanja.

Prema članku 82. usporedo sa stjecanjem osnovnog školovanja odrasli mogu svladavati i program za stručno osposobljavanje za manje složena zanimanja u skladu s posebnim propisima. To ih upućuje korak bliže srednje školskom obrazovanju koje je regulirano **Zakonom o srednjem školstvu** (NN 69/03, pročišćeni tekst). U članku 3., ovog zakona navedeno je da je "Srednjoškolsko obrazovanje dostupno je svakome pod jednakim uvjetima, prema njegovim sposobnostima, u skladu s ovim Zakonom." Kada se ovaj tekst usporedi realnom situacijom gdje svi načelno imamo jednake šanse, ali nemamo iste pozicije, jasno je da se po pitanju višeg obrazovanja azilanata javljaju brojne teškoće i izazovi. Kao što se nejasnoće javljaju prilikom odredbi oko upisa djece i odraslih u osnovnu školu, tako ni za pristup srednjoj školi nije pojašnjeno na koji način će se pristupiti provjeri i upisnom testu ako ne postoji izravan dokaz o završenom stupnju obrazovanja i kvalifikaciji pristupnika? Je li dovoljna samo ovjerena izjava potpisana kod javnog bilježnika? Kao bitno javlja se pitanje kompatibilnosti stranih svjedodžbi i upisivanja u školske programe koji možda nisu kompatibilni s obrazovnim sustavom zemlje porijekla tražitelja azila i azilanta i možda neće biti adekvatno vrednovani u slučaju mogućeg povratka azilanta/ice u njihovu domovinu.³¹

³⁰ Članak 81. Zakona o osnovnom školstvu, NN 69/03, www.nn.hr

³¹ Glava IX Naputka navodi da "Sukladno Zakonu o srednjem školstvu organizirat će se srednjoškolsko obrazovanje ali se država ne obvezuje organizirati onaj profil obrazovanja koji pristupnik zatraži ako takvog srednjoškolskog programa nema u obrazovnom sustavu Republike Hrvatske. Pristupniku se može osigurati školovanje u najsirođnijem zanimanju."

Učenje jezika kao bitan preduvjet uključivanja u nastavu i u ovom zakonu je naveden kroz nekoliko članaka, vrlo slično odredbama iz Zakona o osnovnom obrazovanju, koji se odnosi na izvođenje nastava na jednom od svjetskih jezika i na jeziku i pismu nacionalnih manjina. Smisao srednjoškolskog obrazovanja bi bio da se omogući polaznicima stjecanje kvalifikacija tj. srednje školske ili stručne spreme, koji bi omogućio visoko školovanje ali i omogućavanje stručne spreme za zapošljavanje kroz, programe prekvalifikacije i programe osposobljavanja i usavršavanja. Prema članku 68. paragraf 3. "Osobi koja završi program osposobljavanja i usavršavanja izdaje se uvjerenje o osposobljenosti, odnosno uvjerenje o usavršavanju".³²

Također, ako azilant dolazi iz zemlje gdje je već stekao neku vrst osnovnoškolske spreme, postoji teškoća oko uključivanja u nastavu na hrvatskom jeziku pogotovo kod strukovnih predmeta. Pomoć bi bila za one više obrazovane u praćenju nastave u školama na engleskom ili nekom drugom svjetskom jeziku, u školi sa međunarodnim programom, kao što su škole za strane učenike, diplomate ili posebne škole, jer prema članku 23. "Program srednjoškolskog obrazovanja odraslih može izvoditi srednja škola, pučko otvoreno učilište ili druga ustanova ako ima potreban broj nastavnika i stručnih suradnika za izvođenje programa". Srednje obrazovanje je moguće no azilantu je potrebno osigurati plaćanje svih troškova jer osnovicu troškova čine sami materijali, knjige, oprema za školu, putni troškovi. Stoga treba osmisliti načine (su)financiranja azilanata koji se odluče na srednje i više obrazovanje a nisu u prilici sami pokriti sve troškove.

"Bolonjska deklaracija" koja se počinje primjenjivati ove godine u RH utjecat će na reformu obrazovnog sustava u RH (ponajprije sustava visokog obrazovanja), a vjerojatno i na prevrednovanje/izmjene kriterija oko priznavanja stranih diploma i svjedodžbi u smislu usklađivanja sa standardima EU-a. No do tada je još uvijek važeći **Zakon o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija (NN 158/03)**

³² Tako svjedodžba postaje pravovaljani dokument i potvrda o stručnom osposobljavanju i usavršavanju; pitanje koje se nameće je usklađivanje te svjedodžbe sa prijašnjim potvrdama azilanta/ice.

kojim se uređuje uvjeti priznavanja i vrednovanja međunarodnih profesionalnih diploma, kvalifikacija te razdoblja obrazovanja. Priznavanje diploma azilanata je preduvjet za nastavak obrazovanja i/ili mogućnost prekvalifikacije i usavršavanja u nova zanimanja, radi njihovog uključivanja u gospodarski život i ostvarenja prava na zapošljavanje.³³ Tako pristupnici koji po odredbi III iz napatka moraju imati dokument o prethodnom školovanju kako bi mogli nastaviti svoje školovanje bi po tumačenju ovog članka mogli i trebali dati taj dokument na priznavanje u MZOŠ.³⁴ Parafrazirajući članak 3. ovog zakona možemo reći da pravo na priznavanje inozemnih obrazovnih kvalifikacija imaju hrvatski državljani, strani državljani i osobe bez državljanstva, ako učine vjerojatnim pravni interes za njezino priznavanje u RH, dok osobe koje imaju status izbjeglice ili prognanika ne moraju učiniti vjerojatnim pravni interes, i oslobođene su plaćanja troškova postupka priznavanja.³⁵

Članak 4. ovog Zakona opet nas stavlja pred poznati problem oko potrebne dokumentacije za priznanje kvalifikacija tražitelja/ica azila i azilanata, i dokazivanja stručnosti u situaciji permanentnog stresa i borbe za egzistenciju jer "Zahtjev za priznavanje inozemne obrazovne kvalifikacije mora sadržavati: inozemnu obrazovnu kvalifikaciju u izvorniku ili ovjerenom presliku, ovjereni prijevod inozemne obrazovne kvalifikacije, dokaz o završenom razdoblju studija ili o položenim ispitima, dokaz o državljanstvu, statusu izbjeglice ili prognanika, odnosno o činjenici iz članka 3. stavka 4. ovoga Zakona." Odredba iz napatka ide u tom smjeru da ublaži strogost tih kriterija uzimanjem izjave ovjere kod javnog bilježnika kao preduvjet mogućeg upisa u osnovnu školu ili za nastavak školovanja, ali ne jamči nikakvo priznanje oko već postojećeg statusa i kvalifikacije osobe. To

³³ U RH se priznavanje inozemnih obrazovnih kvalifikacija, svjedodžbi, diploma i drugih javnih isprava o završenom osnovnom, srednjem visokom obrazovanju provodi kontinuirano već godinama prema hrvatskim državljanima koji su se obrazovali u inozemstvu, stranim državljanima koji se obrazuju u RH, i svojevrjeme npr. izbjeglicama koje su za vrijeme rata 90-tih dolazile u RH i nastavljale svoje školovanje ovdje.

³⁴ Postoji nekoliko kategorija priznavanja inozemnih obrazovnih kvalifikacija: za detaljnije razlikovanje tih kategorija pogledati članak 2. Zakona o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija.

³⁵ To je velika olakšica jer se radi o cifri koja je vjerojatno nedostupna ikojem azilantu, od 1000 do 3000 kuna. Za detaljnije informacije vidi «Pravilnik o visini naknade za troškove postupka priznavanja potpune istovrijednosti odnosno istovrijednosti stranih diploma» (NN 57/96), naročito članke 2, 3, 5 i 6.

pitanje još nije razjašnjeno kako treba i možda bi ga trebalo razraditi i sa stručnim službama za zapošljavanje.

Prema članku 7., paragrafu 2. ovog zakona "Ukoliko u Republici Hrvatskoj ne postoji zanimanje stečeno inozemnom školskom kvalifikacijom, priznavanjem inozemne školske kvalifikacije o završenom srednjem obrazovanju, dijelovima tog obrazovanja i o oblicima stručne osposobljenosti i usavršavanja priznat će se odgovarajući stručni naziv srodnog zanimanja u struci." Tako se za predani zahtjev u MZOŠ u postupku priznanja koriste odredbe Zakona o općem upravnom postupku (iz članka 8.), a protiv rješenja nije dopuštena žalba, nego se mora pokrenuti upravni spor.

Prema članku 9. paragrafu 1. stručno i akademsko priznavanje inozemnih visoko-obrazovnih kvalifikacija obavlja Agencija za znanost i visoko obrazovanje na temelju prethodnog vrednovanja kvalifikacije čije se priznavanje traži i preporuke Nacionalnog ENIC/NARIC ureda (Izveštajni centar o akademskoj pokretljivosti i priznavanju visokoškolskih kvalifikacija). Iako je udio visoko obrazovanih ljudi među populacijom tražitelja relativno vrlo nizak, ne treba podcjenjivati činjenicu da on postoji. Možemo pretpostavljati da je dobar dio njih možda i izbjegao iz svoje zemlje zbog političkih razloga, a dio i iz ekonomskih radi traženja boljeg standarda koji bi trebao doći obzirom na njihovu kvalifikaciju. Poznato je da zemlje Zapada traže visokoobrazovane stručnjake čije se znanje može iskoristiti, kao što su informatički stručnjaci, liječnici, inženjeri, pa se postavlja pitanje hoće li se ti isti stručnjaci kao tražitelji azila imati protekcije za dobivanje statusa azila, ispred većine lošije obrazovanih (iako u nekim zemljama postoji potreba za radnom snagom koja bi obavljala «niske» poslove, za koje nema interesa kod domaćeg stanovništva).

Prema naputku glavi X. "Uključivanje u visokoškolsko obrazovanje provodit će se po Zakonu o visokom školstvu tj. prema **Zakonu o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju** (NN 123/03) prema jednakim uvjetima. Ukoliko se radi o pristupnicima stranog jezičnog područja također je potrebno učenje stranog jezika, a sukladno zakonu svi imaju jednake šanse za upis, tj. svima su propisani jednaki

kriteriji za upis, ili kako piše u članku 77. paragrafu 2. «Uvjeti za upis: (2) Sveučilište, veleučilište ili visoka škola utvrđuju postupak odabira pristupnika za upis na način koji jamči ravnopravnost svih pristupnika bez obzira na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, imovinu, rođenje, društveni položaj, invalidnost, seksualnu orijentaciju i dob. Sveučilište, veleučilište ili visoka škola utvrđuju kriterije (uspjeh u prethodnom školovanju, vrsta završenog školovanja, uspjeh na klasifikacijskom ili drugom ispitu, posebna znanja, vještine ili sposobnosti i sl.) na temelju kojih se obavlja klasifikacija i odabir kandidata za upis.» Najveća prepreka studiranju azilanata predstavljaju stoga školarine, u slučaju da ne uspiju upisati fakultet uz potporu MZOŠ-a, za što načelno imaju jednake šanse kao i svi ostali. Nepoznavanje hrvatskog jezika kao prepreka upisu i studiranju je može se i ispraviti radi toga što je sveučilišni korpus dobro povezan sa katedrama za učenje jezika, tako da ako se azilant odluči studirati imat će veću mogućnost i podršku u svladavanju jezika.

4.2.4. Ostala prava tražitelja azila

Ostala prava tražitelja azila koja spominje Zakon o azilu su pravo na novčanu pomoć, pravo na pristup sudovima i pravnu pomoć, pravo na humanitarnu pomoć i pravo na slobodu vjeroispovijesti i vjerskog odgoja njihove djece. Novčana pomoć tražiocima azila i azilantima regulirana je Pravilnikom o visini novčane pomoći tražiocima azila, azilantima i osobama pod privremenom zaštitom. Pravo na novčanu pomoć ima tražilac azila koji ne posjeduje osnovna novčana sredstva ili mu troškovi osobnog života nisu osigurani na drugi način, a smješten je u Prihvatilištu za tražioce azila.

Osnovnim novčanim sredstvima smatraju se sva novčana sredstva kojima, prema osobnoj izjavi, tražilac azila raspolaže prilikom podnošenja zahtjeva za azil, a smatra se da tražilac azila ne posjeduje osnovna novčana sredstva ako je bez ikakvih novčanih sredstava ili su ona niža od utvrđene visine novčane pomoći iz

Pravilnika. Visina novčane pomoći određena je u postotku od osnovice za socijalna davanja koju određuje Vlada Republike Hrvatske i to za tražioca koji nema nikakvih novčanih sredstava:

samac : odrasla osoba ima pravo na 20% osnovice koja iznosi 400 kuna

: maloljetnik bez pratnje 15% osnovice,

obitelj : odrasla osoba 15% osnovice,

: dijete 10% osnovice

Međutim, ako tražitelj azila ima «neka» novčana sredstva koja su manja od ovdje propisanog postotka ima pravo na novčanu pomoć, ali samo polovicu onog što bi dobio da nema nikakva sredstva.

Moramo primijetiti da je ova odredba o smanjivanju novčane pomoći za pola osobi koja ima neka sredstva ali manja od propisanog postotka vrlo široko postavljena i da u konačnici može rezultirati time da osoba kod koje se nađe npr. 10 kuna izgubi prava na punu novčanu pomoć (gore opisanu).

O pravu na pristup sudovima i pravnoj pomoći bilo je govora u prethodnim poglavljima, dok se pravo na slobodu vjeroispovijesti i vjerskog odgoja djece za sada svodi na odredbu koja nema provedbenih propisa. Za ostvarivanje ovih prava tražitelja azila Prihvatište i institucije nadležne za tražitelje azila trebale bi osigurati suradnju sa vjerskim organizacijama u RH na način da vjerske organizacije budu upoznate sa činjenicom da u RH postoje tražitelji azila i da vjerske organizacije imaju stalan pristup tražiteljima azila. Takva suradnja, prema informacijama koje CMS ima, za sada ne postoji.

4.3. Razina ksenofobije u društvu

S obzirom na činjenicu da u Hrvatskoj nije nikada provedeno sveobuhvatno nacionalno istraživanje o ksenofobičnosti društva, da bismo prezentirali barem dio trenutačne slike koristili smo nekoliko pomoćnih indikatora: slika azilanata/tražitelja

azila u medijima, stavovi političara prema azilantima/tražiteljima azila i azilantskoj politici u medijima, stavovi građana, stavovi MUP-a, stavovi UNHCR-a, broj prijavljenih kaznenih djela povezanih sa rasizmom i diskriminacijom, postojeća antidiskriminacijska legislativa i postojeći programi borbe protiv ksenofobije. Ovi pokazatelji dali su nam samo uvid u stavove pojedinih društvenih aktera prema tražiteljima azila/azilantima, te prema strancima općenito.

4.3.1. Slika azilanata/tražitelja azila u medijima

Od pregledana 82 članka objavljenih u periodu rujan 2005. - veljača 2006. da se zaključiti da je u Hrvatskoj stanje po pitanju ksenofobije, informiranosti o pitanju azila, senzibilnosti te ljudskih prava i dalje alarmantna.

Najveći broj članaka, njih 50 vezan je uz pitanje izgradnje prihvatilišta, te pitanje azila obrađuje kao tehničko pitanje, odnosno obvezu RH da udovolji standardima koje postavlja EU. U toj vrsti članaka ne obrađuju se potrebe tražitelja azila i azilanata, nego se više pozornosti obraća na želje, odnosno protivljenje zajednice u kojoj bi prihvatilište trebalo biti izgrađeno. Stavovi koje novinari iznose uglavnom se svode na kritiku postupanja MUP-a i njihovu nemogućnost da definiraju konačno mjesto izgradnje Centra i njihovu slabu komunikaciju sa lokalnom zajednicom.

U samo tri (A. Tomić u Jutarnjem listu, A. Gavrić u Glasu koncila, te I. Lasić u Feral Tribunu) od 80 obrađenih članaka se govori o potrebama tražitelja azila/odnosno azilantima i o solidarnosti kao osnovnom principu provedbe instituta azila. Također, samo tri članka obrađuju problematiku restriktivne politike prema tražiteljima azila, tj. činjenicu da još nikome nije odobren azil u Hrvatskoj.

Najveći problem u informiranju javnosti o azilu vidimo u nepostojanju članaka koji javnosti približavaju i objašnjavaju značenje instituta azila, uvjete za dobivanje azila i sl. Također, većina članaka koji prenose ksenofobične izjave građana koji se protive izgradnji prihvatilišta za tražitelje azila i azilante ne odnosi se kritički prema tim izjavama već ih prenosi kao голу informaciju.

U 10 obrađenih članaka se uz pojam azila vezuje terorizam, kriminal, nasilje ili zarazne bolesti. Mada se u velikoj većini članaka koji govore o azilu u samom naslovu ističu azilanti, u samom tekstu se oni više ne spominju u kontekstu potreba i razloga za traženje azila.

Većina ostalih članaka koja ne spada u gore navedene kategorije govori o obvezama RH glede pristupanja EU, te općenito o pretpristupnoj politici glede unutarnje politike, sigurnosti i azila.

Kao glavni akteri politike azila u Hrvatskoj, u člancima se pojavljuju MUP, lokalne vlasti, UNHCR i građani. Tražiteljice i tražitelji azila se u tom kontekstu ne spominju.

4.3.1.1. Stavovi političara prema azilantima/tražiteljima azila i azilantskoj politici u medijima

Politika azila još uvijek nije česta tema kojom se političari i stranke predstavljaju u medijima. Najviše izjava političkih stranaka bilo je glede pitanja izgradnje Prihvatilišta za tražitelje azila u Kutini. Lokalni političari Hrvatske demokratske zajednice u Kutini uglavnom su bili protiv izgradnje centra u Kutini:

„Nismo zadovoljni tom odlukom, ali smo spremni za razgovore i nadamo se da ćemo naići na razumijevanje državne vlasti - naglasio je član Poglavarstva Zlatko Grdić (HDZ).“³⁶

Lokalni pripadnici SDP-a imali su drugačiji stav:

„Nešto se mora napraviti za te ljude i negdje se moraju smjestiti, a mislim da je ovo dobra lokacija“, izjavio je Josip Cerovec.³⁷ Međutim Cerovec ja na ovu izjavu dodao da se ionako radi o privremenom rješenju naznačujući da je Kutina prihvatljiva samo kao privremeno ali ne i trajno rješenje za smještaj tražitelja azila.

Lokalni HNS također načelno podržava uspostavu Centra:

³⁶ "Azilanti dolaze u grad mimo volje Kutinčana", T. Pelin, Večernji list, izdanje Sisak, str. 19., 10.2.2006.

³⁷ Isto 36

„To je za nas prihvatljivo. Osim toga, otvorit će se desetak radnih mjesta“ izjavio je Marijan Mikša.³⁸

Sam politički vrh izjasnio se o pitanju azila samo u slučaju Tariqa Aziza (bivši potpredsjednik iračke vlade za vrijeme diktature Saddama Husseina) koji je na Ministarstvo vanjskih poslova poslao upit o mogućnostima traženja azila u Hrvatskoj. Tom prilikom premijer je izjavio slijedeće:

„Mislim da je svaki komentar suvišan, Hrvatska neće ni u kojem slučaju Azizu dodijeliti azil“.³⁹

Smatramo da su ovakve izjave premijera Sanadera štetne glede ugleda procedure dodjeljivanja azila. Naime, odobravanje ili odbijanje azila nije ovlast premijera već organa MUP-a i drugostupanjskog žalbenog tijela, bez obzira o kome se radi u danom slučaju. Predsjednik Stjepan Mesić bio je nešto oprezniji pri komentiranju tog slučaja:

„Odluka neće biti donesena na prečac. Osim toga treba vidjeti kakva je naša zakonska regulativa i procedure, te što će stajati u eventualnom zahtjevu“.

4.3.1.2. Stavovi UNHCR-a prema azilantima/tražiteljima azila i azilantskoj politici u medijima

Novi predstavnik UNHCR-a u Hrvatskoj, Jean Claude Concolato izjavio je u intervjuu u Vjesniku da..“ Zakon o azilu treba doraditi jer nije u potpunosti usklađen sa legislativom EU-a. „ Također je komentirao činjenicu da u Hrvatskoj nikome nije odobren azil na slijedeći način: ...“ *to sigurno nije dobro za imidž Hrvatske jer ostavlja dojam da Hrvatska nije spremna dijeliti teret i vrijednosti drugih europskih zemalja...Azil u Hrvatskoj godišnje zatraži u prosjeku 160 ljudi, a među tim zahtjevima nema mnogo onih koji su doista utemeljeni no sigurno se ne može govoriti o 0 posto.*⁴⁰ Predstavnik UNHCR-a također je napomenuo da je sličan

³⁸ Isto 36

³⁹ „Sanader: Hrvatska Azizu neće dati azil“, Jutarnji list, 19.1.2006., str. 7

⁴⁰ „Trebalo doraditi Zakon o azilu“, Vjesnik, 28.11.2005., str. 8

problem postojao u Češkoj, ali da se tamo ipak odobravalo barem 2% zahtjeva.

U ostalim tekstovima u kojima se spominje stav UNHCR-a uglavnom se radi o problematici određivanja lokacije za Prihvatilište, gdje UNHCR ne iznosi preference glede lokacije, već naglašava važnost brzog rješenja problema.

4.3.1.3. Stavovi građana prema azilantima/tražiteljima azila i azilantskoj politici u medijima

Stavovi građana, koje su mediji prenijeli, o tražiteljima azila, azilantima i općenito politici azila u Hrvatskoj, svode se uglavnom na pitanje izgradnje Prihvatilišta za tražitelje azila i azilante. Tako su mediji ispitivali javno mnijenje Stubičke Slatine kao prve lokacije koja je bila određena za izgradnju prihvatilišta, nakon toga mještane još nekoliko potencijalnih lokacija i na kraju mještane Kutine gdje je izgradnja Prihvatilišta za sada najizglednija. S obzirom na to da smo u prijašnjoj publikaciji⁴¹ obradili medijske natpise i izjave mještana Stubičke Slatine, ovdje ćemo se zadržati samo na izjavama koje su mediji prenijeli od rujna 2005. do veljače 2006.

U trenutku kada MUP još nije potvrdio lokaciju u Kutini jedna od potencijalnih lokacija za Prihvatilište bila je i Vrbovsko u Gorskom kotaru i to na inicijativu nezavisnog člana poglavarstva Grada Antona Samse. Građani su uglavnom negativno reagirali na ovaj prijedlog, a kroz izjave koje su dali medijima vidi se neobaviještenost i neznanje o institutu azila, te posljedična ksenofobičnost:

„To ne bi bilo dobro za Vrbovsko. Propast će nam turizam u koji se toliko kunemo. Past će cijene nekretnina i zaustavit će se ulaganja u Vrbovsko. „

„Smatram da centar za azilante ne treba Vrbovskom. Mislim da će takav stav imati

⁴¹ Sandra Benčić, Emina Bužinkić, Goran Miletić, Andrijana Parić, Drago Župarić-Iljić, Azil u Hrvatskoj-analiza rezultata istraživanja, Centar za mirovne studije, 2005.

većina sumještana jer s takvim Centrom će doći i ljudi koji ovom kraju ne trebaju. Među njima ima svakakvih pa čak i onih koji bježe pred zakonom. Imamo dosta ljudi sumnjiva morala a još ih moramo i uvoziti!“

„Ne, ne to nam u Vrbovskom ne treba. Ako to nisu prihvatili drugi zašto bismo mi?! Kroz Vrbovsko je do sada prošlo dosta stranaca i ništa nam dobro nisu donijeli. Previše je to rizika za nekoliko radnih mjesta. „

„...Što će to tu nama, zašto da se skupljaju stranci. Bolje da se nešto drugo otvori nekakav pogon, a ne neka zgrada u kojoj će se skupljati azilanti.

Negativne reakcije imali su i građani Kutine:

« Da je to dobro neki bi ih drugi grad uzeo k sebi a ne bi ih smještali kod nas. »⁴²

« To nije poželjno kod nas, u Kutini. Blizu je grad i tu su trgovine a tko zna kakvi su oni. Ja sam policajac u mirovini i bojim se da će nam azilanti raditi probleme, to je gotovo sigurno. »⁴³

“Nisam ksenofobičan ali držim kako Kutina nije grad u kojem bi trebalo smjestiti azilante. Tu je strateška industrija Hrvatske, Petrokemija, SELK...”⁴⁴

« Bojim se problema, različiti ljudi tu dolaze, a mi imamo osjetljivu industriju. »⁴⁵

U ostalim kontaktima sa građanima i aktivistima Kutine uvidjeli smo da u Kutini postoji jak glas razuma i tolerancije kao i zagovarači ljudskih prava koji podržavaju

⁴² “Azilanti dolaze u gard mimo volje Kutinčana”, Večernji List, 10.02.2006., str. 19

⁴³ Isto 42

⁴⁴ Večernji list, 28.09.2005., str. 25

⁴⁵ Isto 44

centar u Kutini, međutim novinari gotovo i da nisu prenosili takve izjave.

4.3.1.4. Stavovi MUP-a prema azilantima/tražiteljima azila i azilantskoj politici u medijima

Stavovi koje službeni predstavnici MUP-a iznose u medijima uglavnom su vrijednosno neutralni, a većinom su vezani uz izgradnju Prihvatilišta i objašnjenja fenomena da nitko oko 650 tražitelja azila do sada nije dobio azil u Hrvatskoj. Upravo u potonjim izjavama predstavnici MUP-a pokazuju pogrešno tumačenje odredbi Zakona o azilu koja su u suprotnosti i sa relevantnim međunarodnopravnim odredbama. Tako je pomoćnik ministra Žarko Katić u nekoliko navrata izjavio sljedeće:

..“ Nitko nije uspio dokazati da je proganjan i da mu njegova zemlja nije mogla pružiti zaštitu. „ ...više od 80% tražitelja azila navodi da je razlog traženja ekonomske prirode, a na temelju toga nitko ne može dobiti azil. Ostali tvrde da su proganjeni ali to ne mogu dokazati. „⁴⁶

Ove izjave upućuju na dva ozbiljna problema; prvi je način tumačenja čl. 4 Zakona o azilu koji definira Pravo na azil:

„Republika Hrvatska priznat će pravo na azil strancu koji se ne nalazi u zemlji svog podrijetla 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 dotične zemlje, ili osobi bez državljanstva koja se nalazi izvan zemlje prethodnog boravišta, a koja se ne može, ili se zbog tog straha ne želi vratiti u tu zemlju.“

⁴⁶ “MUP nikome od ‘97. nije odobrio azil u Hrvatskoj”, Jutarnji list, 1.02.2006., str. 11

Osnovani strah od proganjanja, ili u engleskoj inačici *well founded fear* je osnova zaštite preuzeta iz Ženevske konvencije. U samom Zakonu o azilu nije jasno tko utvrđuje je li strah od progona osnovan, odnosno je li na tražiocu da dokaze osnovanost ili je tijela involvirana u odobrenje statusa procjenjuju. Direktiva Vijeća 2003/9/EC od 27.01.2003. o postavljanju minimalnih standarda za prijem tražitelja azila u članku 9. «Izvori ugrožavanja i zaštite» piše da će države članice Unije uzeti u obzir da strah od proganjanja ('wellfounded fear') ili drugih patnji i nepravdi može biti zasnovan i na **prijetnji od proganjanja ili «drugih ozbiljnih nepravdnih šteta»**, koje dolaze od: a) države, b) stranaka i organizacija koje kontrolira država, c) ne-državnih aktera **gdje je država u nemogućnosti ili ne želi pružiti učinkovitu zaštitu.**

European Council for refugees and exiles (ECRE) je izrazio zabrinutost što neke zemlje traže da se strah od progona dokazuje činjenicom da se neki oblik progona već dogodio, što je prema izjavama pomoćnika ministra MUP-a očito slučaj i u Hrvatskoj. ECRE eksplicitno napominje da takvo tumačenje predstavlja pogrešno tumačenje Ženevske konvencije, te da se strah od progona uvijek treba gledati **kao procjena budućeg rizika.**

Drugi problem koji proizlazi iz izjave Žarka Katića tiče se dijela gdje on opisuje da 80% tražitelja azila navodi ekonomske razloge kao razloge traženja azila. Ovdje ne možemo, a da ne postavimo pitanje kako je to moguće ako znamo da svaki tražitelj ima pravo na besplatnu pravnu pomoć. Postoje dva moguća odgovora: ili 80% tražitelja azila ne traži ili ne prima besplatnu pravnu pomoć, ili, što je manje vjerojatno, ne dobivaju adekvatan pravni savjet jer je teško zamisliti da bi ikoji odvjetnik savjetovao tražitelju azila da navede ekonomske razloge kao osnovu za traženje azila kada se zna da niti prema međunarodnom pravu niti prema nacionalnom zakonodavstvu to ne može predstavljati osnovu.

4.3.2. Postojeća antidiskriminacijska i antirasistička legislativa⁴⁷

Postojeća antidiskriminacijska legislativa sastoji se od sljedećih pravnih normi: Ustav kao najviši pravni instrument hrvatskoga pravnog poretka zabranjuje sve oblike diskriminacije. Članak 3. Ustava (NN 41/2001) kao najviše vrednote ustavnog poretka navodi "slobodu, jednakost, nacionalnu ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalnu pravdu, poštivanje prava čovjeka. Jamči svakom čovjeku 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, a člankom 15. ravnopravnost se jamči "pripadnicima svih nacionalnim manjina". Članak 39. Ustava RH navodi da je "zabranjeno i kažnjivo svako pozivanje ili poticanje na rat ili uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji drugi oblik nesnošljivosti".

Republika Hrvatska ratificirala je većinu međunarodnih pravnih instrumenata o ljudskim pravima koji su dio hrvatskoga pravnog poretka i koji su, prema Ustavu, po pravnoj snazi iznad zakona. Članak 140. Ustava Republike Hrvatske navodi pravni učinak međunarodnih ugovora u hrvatskome pravnom poretku. "Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava." Na području diskriminacije Hrvatska je ratificirala sljedeće međunarodne konvencije:

⁴⁷ Veći dio ovog poglavlja preuzet je iz teksta Tene Erceg Rasna netrpeljivost i "govor mržnje" - Međunarodni i hrvatski standardi i praksa, Edukativno informativni servis za prava manjina i međuetničku toleranciju - Stina, 26.7.2004., www.stina.hr,

- ▣ Međunarodnu Konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (1965.); Međunarodnu Konvenciju o ukidanju svih oblika diskriminacije žena (1979.); Fakultativni protokol uz Konvenciju o ukidanju svih oblika diskriminacije žena (1999.); Konvenciju o pravima djeteta (1989.);
- ▣ Međunarodnu konvenciju o suzbijanju i kažnjavanju zločina apartheida (1973); Konvenciju Međunarodne organizacije rada (br. 100) o jednakosti plaća radnika i radnica (1951.);
- ▣ UNESCO-vu konvenciju protiv diskriminacije u obrazovanju (1960.);
- ▣ Konvenciju Međunarodne organizacije rada (br. 111) o diskriminaciji u odnosu na zaposlenje i zanimanje (1958.);
- ▣ Konvenciju (ETS br. 5) o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda (1950.);
- ▣ Okvirnu konvenciju (ETS br. 157) o zaštiti nacionalnih manjina (1995.).

U nacionalnom zakonodavstvu postoji nekoliko zakona koji zabranjuju diskriminaciju i bave se mjerama suzbijanja diskriminacije. Na primjer, najnovije promjene Zakona o radu (NN 114/03) propisuju zabranu diskriminacije u zapošljavanju po bilo kojoj osnovi. Daljnje odredbe razrađuju pitanje diskriminacije propisujući između ostalog i naknadu osobama protiv kojih je vršena diskriminacija u zapošljavanju i na poslodavca stavljaju teret dokazivanja da diskriminacije nije bilo (Članci 2c. i 2d.). Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (NN 155/02) svojim odredbama osigurava puno poštivanje osoba koje pripadaju nacionalnim i etničkim manjinama, uz zabranu bilo koje vrste diskriminacije nad njima (članak 4/4). Novi Zakon o ravnopravnosti spolova također definira diskriminaciju i sadrži posebne odredbe o spolnoj diskriminaciji u zapošljavanju (članak 12.). Diskriminacija i diskriminacijske aktivnosti sankcionirane su i u Kaznenom zakonu i njegovim izmjenama i dopunama (NN 111/03). Zakon prepoznaje sljedeća kaznena djela na području diskriminacije: "Povreda ravnopravnosti građana" (članak 106.), "Rasna i druga diskriminacija" (članak 174.) uključujući poticanje na rasnu mržnju, "Mučenje i drugo okrutno ili neljudsko i ponižavajuće postupanje" (članak 176.). Prema

Zakonu osoba koja počini bilo koje od tih kaznenih djela (osim zadnjega) može biti osuđena na kaznu zatvora u trajanju od šest mjeseci do 5 godina. Članak 106. propisuje kaznu zatvora od šest mjeseci do pet godina onome tko na temelju razlika definiranih u članku 14. Ustava RH "uskrti ili ograniči slobodu ili prava čovjeka i građanina utvrđeno Ustavom, zakonom ili drugim propisom".

Međutim, za razliku od članka 106. KZ-a, koji je u potpunoj suglasnosti sa člancima 14. i 15. Ustava, koji zabranjuju diskriminaciju, članak 174. KZ, koji kaznenim djelom čini "govor mržnje", nije usklađen sa člancima Ustava o zabrani diskriminacije i s člankom 39. Ustava, koji zabranjuje javno pozivanje na rat i nasilje, rasnu mržnju i netrpeljivost. Naime, u paragrafu (1) članka 174. stoji: "tko na temelju razlike u rasi, vjeri, jeziku, političkom ili drugom uvjerenju, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama, spolu, boji kože, nacionalnosti ili etničkome podrijetlu krši temeljna ljudska prava i slobode priznate od međunarodne zajednice kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina".

U paragrafu (3) članka 174., koji je ključan za zakonsko sankcioniranje "govora mržnje", određuje se kazna zatvora od tri mjeseca do tri godine onome "tko u cilju širenja rasne, vjerske, spolne, nacionalne, etničke mržnje ili mržnje po osnovi boje kože 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". Cijeli ovaj dio također je dodan u sklopu izmjena Kaznenog zakona u prosincu 2000., a do tada je u spomenutom članku stajala definicija koja je u užem smislu objašnjavala "ideju o nadmoćnosti ili podčinjenosti", ali je zato sankcionirala rasnu mržnju i diskriminaciju na način koji je u većoj mjeri bio suglasan sa zabranom svakog pozivanja na rat, upotrebu nasilja i na širenje mržnje i nesnošljivosti iz članka 39. Ustava: "tko javno iznosi ili pronosi zamisli o nadmoćnosti jedne rase nad drugom, ili *širi rasnu mržnju, ili potiče na*

rasnu diskriminaciju..." (KZ iz 1997. godine, NN 110/97).

Isto tako, u Kaznenom zakonu iz 1993. godine, sada nepostojeći članak 240. još je konkretnije određivao "pozivanje ili poticanje na rat ili uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji drugi oblik nesnošljivosti" iz članka 39. Ustava, čineći kaznenim djelom "izazivanje ili raspaljivanje nacionalne, rasne ili vjerske mržnje, razdora ili netrpeljivosti među narodima i manjinama koji žive u RH...", te "izlaganje poruzi nacionalnih, vjerskih i etničkih simbola, sknavljenje spomenika i spomen obilježja ili grobova" (NN 32/93).

Iz ovog je, dakle, vidljivo da je "govor mržnje", s obzirom na to što potiče na rat i nasilje, te na mržnju i nesnošljivost, Ustavom RH zabranjen, te da bi sve njegove manifestacije, a na samo iskazivanje ideja o nadmoćnosti ili podčinjenosti, trebale biti regulirane Kaznenim zakonom i kao takve kažnjive. No, s obzirom na to da članak 174. Kaznenog zakona RH nedovoljno detaljno definira "govor mržnje", odnosno ne predviđa zakonsko kažnjavanje pozivanja na nasilje i mržnju, niti poticanje, veličanje ili opravdavanje zločina počinjenih na osnovu rasne, nacionalne ili druge netrpeljivosti, i s obzirom na to što članak 5. Ustava propisuje da u RH "zakoni moraju biti *u suglasnosti* sa Ustavom", može se dovesti u pitanje sama ustavnost Kaznenog zakona. Osim toga, ustavni temelj za sankcioniranje "govora mržnje" dan je u članku. 16. koji kaže da se "slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom *da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi, te pravni poredak, javni moral i zdravlje*".⁴⁸

„Soft“ mjere za prevenciju i zabranu diskriminacije nalaze se u nekoliko policy dokumenata: Nacionalni program djelovanja za mlade, Nacionalni program djelovanja za djecu, Nacionalni program za obrazovanje o ljudskim pravima, Nacionalna politika promicanja ravnopravnosti spolova, Nacionalni plan suzbijanja

⁴⁸ Rasna netrpeljivost i "govor mržnje" -Međunarodni i hrvatski standardi i praksa, Tena Erceg, Centar za ljudska prava

trgovanja ljudima.

U zakonodavstvu samo je nekoliko propisa definiralo izravnu i neizravnu diskriminaciju: Zakon o radu i u Zakon o ravnopravnosti spolova. Oba zakona sadrže i odredbe kojima se zabranjuje spolno uznemiravanje i drugi oblici uznemiravanja. Zakon o službi u oružanim snagama Republike Hrvatske (NN 33/02) predviđa provedbu stegovnih postupaka u slučajevima spolnog uznemiravanja i uznemiravanja koje je izraženo kao diskriminacija protiv podređenih na osnovi njihove mladosti, spola, vjere ili nacionalnosti.

Pravni lijekovi za žrtve diskriminacije su slijedeći: Državno odvjetništvo intervenira po službenoj dužnosti ili se predmet rješava podnošenjem privatne tužbe građana u postupku pred općinskim sudom. Prije svega, osoba koja je bila žrtva diskriminacije podnosi pritužbu nadležnom ministarstvu koje je obvezno odgovoriti u roku od 30 dana. Svojom odlukom ministarstvo može prihvatiti ili odbiti pritužbu. U slučaju odbijanja, prema pravnom lijeku raspoloživom na ovom stupnju, dotična osoba svoj zahtjev upućuje dalje ovisno o vrsti diskriminacije o kojoj je riječ. Mogućnost koja se može iskoristiti u svakom slučaju diskriminacije jest podnošenje privatne tužbe nadležnom općinskom sudu koji rješava predmete u prvom stupnju. Međutim, ako se dotični predmet tiče radnoga prava, zahtjev se dalje upućuje Upravnome sudu. Kad je riječ o zaposlenju, radnik/radnica osim toga može poslodavcu podnijeti pritužbu za zaštitu svog dostojanstva ako je bio/bila žrtva uznemiravanja. U slučaju kaznenoga djela, Zakon o ravnopravnosti spolova ovlašćuje Pravobranitelja za ravnopravnost spolova da Državnome odvjetništvu podnese prijedlog za pokretanje kaznenoga postupka protiv osobe koja je počinila kazneno djelo.

Ako prava stranke nad kojom je vršena diskriminacija nisu ostvarena do ove faze, ta osoba ima mogućnost i Ustavnome sudu podnijeti ustavnu tužbu. Ustavni sud ima ovlasti rješavati predmete u vezi s povredama ljudskih prava uključujući i diskriminaciju na radnom mjestu. Prema Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu (NN 99/99. i 29/02.), građani mogu podnijeti ustavnu tužbu tek pošto su iscrpili druge

redovne pravne lijekove. Međutim, postoje dva važna izuzetka koja građanima daju mogućnost podnošenja ustavne tužbe, čak i kad svi redovni pravni lijekovi nisu iscrpljeni. Izuzeci se primjenjuju na slučajeve kada postupak pred nadležnim sudom traje neopravdano dugo i kad se grubo vrijeđaju Ustavom zajamčena prava osobe. Odluka Ustavnog suda je konačna i njezinim su donošenjem domaći pravni lijekovi iscrpljeni. Nakon toga, pravni lijek koji na kraju ostaje na raspolaganju osobi je tužba Sudu za ljudska prava u Strasbourgu.

Provedba mjera suzbijanja rasne i druge diskriminacije spada u nadležnost sljedećih tijela: Ured pučkog pravobranitelja, Pravobranitelj za djecu, saborski Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina te saborski Odbor za predstavke i pritužbe. Pučkog pravobranitelja i Pravobranitelja za djecu imenuje Hrvatski sabor i kao takvi oni imaju ovlast skrenuti pozornost na neki osobiti problem, predlagati rješenja i davati preporuke. Saborski Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina i saborski Odbor za predstavke i pritužbe također su važni za ukidanje diskriminacije. Ta dva radna tijela Sabora mogu primati predstavke i prijedloge građana, pokretati rasprave, zauzimati stavove odnosno zatražiti od Vlade da djeluje u svakom slučaju u kojem je, prema njihovom mišljenju, došlo do diskriminacije.

Glede besplatne pravne pomoći strancima postoji nekoliko razina diskriminacije: u građanskim predmetima samo Odvjetnička komora pruža besplatnu pravnu pomoć, a stranci ne mogu dobiti pravnu pomoć u građanskim predmetima. Nema besplatne pravne pomoći za osobe bez državljanstva (kao što su mnogi pripadnici zajednice Roma, te izbjeglice s područja bivše Jugoslavije koje se ostale bez državljanstva). Ne postoji pravna pomoć u građanskim predmetima organizirana od strane države, niti postoji državna kontrola kriterija koji se moraju ispuniti za pravnu pomoć koju nudi Odvjetnička komora. Zakonom o sudskim pristojbama od obveze plaćanja sudskih pristojbi izuzeti su povratnici i interni prognanici. U Zakonu o azilu propisano je da tražitelji azila imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć, međutim, ne navodi se kako se to pravo realizira. Trenutačno,

besplatnu pravnu pomoć tražiteljima azila pruža nevladina organizacija Hrvatski pravni centar.

Antidiskriminacijska praksa:

Što se tiče sudskih postupaka vezanih za diskriminaciju, nije poznato da su izrečene ikakve presude kojima se ustanovljuje kaznena odgovornost za širenje rasne mržnje.

Osim gore navedenog pitanja ustavnosti Kaznenog zakona, postoji i ogroman jaz između tih dokumenata i njihovog provođenja u praksi, s obzirom na to da je "govor mržnje" učestala pojava u hrvatskom društvu. Tako je, prema tvrdnjama hrvatskih vlasti, od 1997. do 1999. godine u Hrvatskoj deset osoba bilo optuženo, a sedam osuđeno za kršenje članka 106. o zabrani diskriminacije, dok su dvije osobe optužene, a jedna osuđena za rasističku propagandu opisanu člankom 174. (Četvrti i peti periodični izvještaj Hrvatske za *Odbor za ukidanje rasne diskriminacije UN-a, CERD/C/373/Add.1, 31 May 2001*). S druge pak strane, poznato je da je hrvatsko pravosuđe procesuiralo na stotine tužbi novinara za klevetu, što ukazuje na nedostatak političke volje da se slučajevi "govora mržnje" procesuiraju. U analizi izvještaja koje je Hrvatska predala CERD-u također se izražava zabrinutost zbog "nepostojanja zakonskih mjera kojima se zabranjuje pozivanje na rasnu diskriminaciju i nasilje" i da "nije bilo sudskih osuda za poticanje rasne diskriminacije i nasilja usprkos velikom broju takvih navoda" (*Concluding observations of CERD: Croatia 21/5/2002., CERD/C/60/CO/4.*). *Odbor za ukidanje rasne diskriminacije* i u ostalim svojim reakcijama na hrvatske izvještaje ukazuje na to da se u izvještajima o zabrani rasne diskriminacije i propagande za rat govori isključivo na formalno-pravnoj razini, dok je nejasno koji se mehanizmi koriste da bi se ti zakoni proveli u djelo. I *Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije* u izvještajima o Hrvatskoj konstantno upozorava na potrebu ponovnog uvođenja kaznenog djela raspirivanja nacionalne i druge mržnje i potrebu poduzimanja mjera da se takvi zakoni strogo

primjenjuju (*ECRI: Drugo izvješće o Hrvatskoj usvojeno 15. prosinca 2000.*).

Upravo zbog nedorečenosti članka 174. KZ nevladine organizacije okupljen u projektu *Zakonodavstvo i građani*, kojeg je koordinirao Hrvatski helsinški odbor, uputile su u ožujku 2002. godine predsjedniku Sabora, predsjedniku Saborskog odbora za zakonodavstvo, predsjedniku Saborskog odbora za ustav i poslovnik i hrvatskoj Vladi prijedlog izmjene, odnosno dopune odredbi ovog članka. Zaključivši da niti nakon izmjene ovog članka 2000. godine, temeljne vrednote ustavnog poretka nisu u dovoljnoj mjeri zaštićene, ove su nevladine organizacije zatražile dodatnu izmjenu članka koja bi inkriminirala i "propagiranje" ksenofobičnih, netolerantnih, nacifašističkih i neoustaških ideja i "pozivanje ili poticanje na rat ili nasilje, na nacionalnu, etničku, rasnu ili vjersku mržnju ili diskriminaciju". U obrazloženju su također naveli da zbog postojeće formulacije u članku 174. "iznošenje ili pronošenje zamisli o nadmoćnosti ili podčinjenosti", nije moguće zakonski sankcionirati izjave poput "Na svakom pedlju hrvatske zemlje moraju živjeti Hrvati i stoga nećemo dozvoliti da se ovdje koti ona nacionalna manjina koja nam je najveći neprijatelj" ili slogan "Srbe na vrbe". Ili, prema izjavi Slavka Goldsteina, predsjednika Savjeta javne ustanove Spomen-područja Jasenovac, "kaznit će se onaj tko izjavi da su svi Srbi kreteni, ali ne i onaj tko kaže da sve Srbe treba poklati" (*Slobodna Dalmacija*, 26. siječanj, 2004.).

Na tragu ove inicijative, sredinom 2003. godine bila je usvojena dopuna članka 151a. Kaznenog zakona o "veličanju fašističkih, nacističkih i drugih totalitarnih ideologija ili promicanju rasizma i ksenofobije". Tim se člankom zabranjivala "proizvodnja, prodaja, uvoz ili izvoz, putem računalnog sustava ili na drugi način činjenja dostupnim javnosti ili (u tom cilju) posjedovanje u većim količinama promidžbenog materijala kojim se veličaju fašističke, nacističke ili druge totalitarne države, organizacije ili ideologije koje zagovaraju, promiču ili potiču mržnju, diskriminaciju ili nasilje prema bilo kojem pojedincu ili skupini na temelju razlike u rasi, boji kože, seksualnoj orijentaciji, nacionalnom ili etničkom podrijetlu, vjeri,

političkom ili drugom uvjerenju". Osim što je sam prijedlog poništen od strane Ustavnog suda zbog proceduralne greške, ni ovaj prijedlog izmjene zakona nije bio sveobuhvatan. Njime se, naime, zabranjivalo samo raspačavanje promidžbenog materijala, i to u većim količinama, ali ne i drugi oblici izražavanja rasističkih stavova, uključujući i "govor mržnje". To znači da bi javno glorificiranje ili opravdavanje takvih organizacija, njihovih ideologija i praksi *govorom* bilo sasvim u skladu sa zakonom.

2004. g. Državnom odvjetništvu podnijete su prijave protiv 5 osoba. U izvješću državnog odvjetništva ne navodi se o koliko se prijava ukupno radi, koliko prijava je odbačeno ili odbijeno, a koliko procesuirano. Također, nema podataka o broju osuda.

Zločin iz mržnje

Do danas hrvatsko zakonodavstvo nije eksplicitno prepoznavalo nasilje koje je motivirano mržnjom prema određenoj društvenoj skupini, a koje bi se moglo kvalificirati kao zločin iz mržnje. Tako se je često nasilje na ulici usmjereno prema osobi druge boje kože, motivirano npr. rasističkom mržnjom, interpretiralo u boljem slučaju kroz kategorije nanošenja teških tjelesnih ozljeda, a u lošijem slučaju samo prekršajno kao remećenje javnog reda i mira. Ovaj problem prepoznat je i u godišnjem izvještaju gospodina Alvaro Gil- Roblesa, povjerenika za ljudska prava Vijeća Europe, sastavljenog nakon njegova posjeta RH u lipnju 2004.,⁴⁹ koji preporuča *prepoznavanje rasnog nasilja kao zasebnog pojma u Kaznenom zakonu*⁵⁰. Motivacija za nasilje nije kvalitetno ugrađena u kazneno zakonodavstvo, a upravo je razumijevanje motivacija za nasilje pravi put za razumijevanje i sprječavanje nasilja. Zbog toga potrebno je jasno osuditi motivacije koje rezultiraju

⁴⁹ Izvještaj objavljen 4. svibnja 2005., paragraf 33, Nasilje

⁵⁰ Isto 49.

nasiljem prema osobama druge rase, nacionalnosti, vjere, seksualne orijentacije, rodnog izražavanja ili bilo koje društvene karakteristike.

Ipak, implicitno članak 174. stavak 1. Kaznenog zakona pokriva područje “zločina iz mržnje” u trenutku kada se taj članak dovodi u spregu s nekim od članaka direktnog prakticiranja nasilja (npr. čl. 331., nasilničko ponašanje⁵¹). Ovdje postoje nekoliko problema. Kao prvo, dosadašnja iskustva nam govore da policija u slučaju fizičkog nasilja nad određenom društvenom skupinom ili osobom druge boje kože ponajprije podiže prekršajne, a ne kaznene prijave. Ukoliko dolazi do predlaganja kaznene prijave, tada se to najčešće čini samo po članku 331., ali ne i po članku 174. Da bi se podnijela kaznena prijava i po članku 174., policija bi u samoj istrazi zločina morala učiniti dodatne napore kako bi našla dokaze koji upućuju i na “kršenje temeljnih ljudskih prava i sloboda priznatih od međunarodne zajednice”, odnosno mora pronaći dokaze koji se vežu uz rasizam ili drugi oblik diskriminacije.

Budući da je zločin iz mržnje definiran u međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima,⁵² ostaje na pojedinim sudovima ali i odvjetnicima da koriste međunarodno pravo za dokazivanje zločina iz mržnje. S jedne strane to je pozitivno jer se u sudskom postupku mogu koristiti apsolutno sve međunarodne konvencije koje je RH ratificirala. Međutim, problem predstavlja činjenica da Hrvatska nažalost nema značajnije sudske prakse vezane u čl. 174. te bi se moglo spekulirati do koje mjere su Državno odvjetništvo, suci i odvjetnici upoznati sa međunarodnim ljudskopravaškim dokumentima. Ne treba zanemariti činjenicu da još i danas na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu ne postoji kolegij *Ljudska prava* koji bi studente upoznao sa međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava.

⁵¹ Članak 331. (1) Tko radi izživljavanja nasiljem, zlostavljanjem ili osobito drskim ponašanjem na javnom mjestu dovede drugoga u ponižavajući položaj, kaznit će se kaznom zatvora od tri mjeseca do tri godine. (2) Ako je kazneno djelo iz stavka 1. ovog članka počinjeno u grupi ili prema većem broju osoba, počinitelj će se kazniti kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.

⁵² da bi se iskoristio članak 174. stavak 1 potrebno je dokazati kršenje temeljnih ljudskih prava i sloboda priznatih od međunarodne zajednice na temelju razlike u rasi, spolu, boji kože, nacionalnosti ili etničkom podrijetlu

4.4. Edukacijski programi i kampanje vezani uz pitanje azila i borbe protiv ksenofobije

Nevladine organizacije

Trenutačno se u Hrvatskoj provodi vrlo malo vidljivih programa i kampanja vezanih za borbu protiv ksenofobije te programa vezanih za zagovaranje prava na azil.

Jedna od najvidljivijih organizacija koje se bave pitanjem azila je svakako Hrvatski pravni centar (HPC) koji pruža pravnu pomoć tražiteljima azila i participira u Koordinaciji za azil; međusektorskom tijelu koje obuhvaća sve veće institucije i organizacije koje se bave pitanjem prava na azil. Mada je doprinos Hrvatskog pravnog centra glede pružanja pravne pomoći tražiteljima azila neupitan, njihovo djelovanje prema našim opažanjima ne može se nazvati zagovaračkim u smislu javnog zastupanja interesa tražitelja azila. Hrvatski pravni centar provodi projekt edukacije učenika srednjih škola o pitanju azila kroz organizaciju debata na teme vezane uz azil i migracije, što se svakako može smatrati iskorakom u podizanje svijesti javnosti o problemima vezanim uz azil. HPC također implementira projekt "Zaštita tražitelja azila u RH i regiji" unutar kojega između ostalog, održava i seminare usmjerene na podizanje razine primjene međunarodnih standarda u hrvatski sustav azila.

Koalicija za promociju i zaštitu ljudskih prava koja obuhvaća 11 članica ; nevladinih organizacija koje se bave pitanjima ljudskih prava kroz promociju i /ili njihovu zaštitu, provodi projekt pod nazivom „Promocija EU vrijednosti“. Cilj programa je izgradnja tolerantnog i nenasilnog društva kroz promjenu postojeće prakse, stajališta i znanja, uloga, pristupa mogućnostima osoba isključenih i/ili diskriminiranih na etničkoj, vjerskoj ili drugoj osnovi. Aktivnosti kojima se dotiču područja azila kroz ovaj projekt su: prikupljanje informacija o zakonskim rješenjima kojima se zabranjuje diskriminacija , usporedna analiza antidiskriminacijskih

zakona RH sa zakonskim rješenjima u zemljama EU, te monitoring provedbe Zakona o azilu.

Kroz organizaciju okruglih stolova i press konferencija aktivnostima NVO-a koje se bave pitanjem azila doprinio je i Centar za ljudskih prava.

Osim navedenih organizacija i CMS-a nema većih i vidljivih programa koje bi provodile NVO u Hrvatskoj glede zaštite prava tražitelja azila i azilanata.

Od ad hoc akcija usmjerenih na afirmaciju prava na azil važno je spomenuti akciju pod nazivom «I azilanti su ljudi» Tom akcijom članovi Foruma mladih SDP-a željeli su senzibilizirati kutinsku javnost te informirati građane o pitanju uspostave Centra za tražitelje azila u Kutini. U tu svrhu tiskani su leci te napravljeni transparenti s porukom «Kutino, pokaži svoje srce».

Državne institucije

Od državnih institucija vrlo je malo javnih obrazovnih programa koji se provode u cilju borbe protiv ksenofobije i rasizma. U odgovorima na Upitnik Europske komisije koji je služio kao osnova AVISA spomenuto je Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta koje...“ je predvidjelo program u osnovnim školama koji djecu uči o promicanju snošljivosti, ne-diskriminacije i demokratskih vrijednosti. On obuhvaća aktivno uključivanje djece u podizanje svijesti o borbi protiv diskriminacije. Na primjer, djeca iz srednjih škola sudjelovala su u prevođenju publikacije Europske komisije “Tko? Ja? Rasist?” na hrvatski jezik.⁵³ Mada nismo upoznati sa navedenim programom koji se provodi u osnovnim školama, barem ne kontinuirano, smatramo da navedene aktivnosti Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta nisu ni približno dostatne za potrebe izgradnje otvorenog društva koje će razinu ksenofobije i rasizma smanjiti na najmanji mogući nivo.

Ministarstvo unutarnjih poslova trenutačno ne provodi kampanje koje bi bile usmjerene na smanjenje rasizma i ksenofobije, mada se to nekoliko puta pokazalo

⁵³ Odgovori na Upitnik EK, www.vlada.hr

neophodnim kako bi se mogao izgraditi centar za tražitelje azila i azilante. Međutim, MUP, odnosno Policijska akademija jedna je od rijetkih institucija u Hrvatskoj koja u svom kurikulumu ima obrazovanje za ljudska prava. MUP je u odgovorima na Upitnik EK naveo sljedeće obrazovne programe koje provodi radi dodatnog obrazovanja graničnih policajaca:⁵⁴

1. Nadzor državne granice
 - ▣ nadzor državne granice na kopnenim graničnim prijelazima
 - ▣ nadzor državne granice na pomorskim i riječnim graničnim prijelazima, te kontrola prelaska državne granice na pomorskim i riječnim graničnim prijelazima
 - ▣ nadzor državne granice u zračnim lukama
 - ▣ aktualno stanje u radu granične policije i kretanje ilegalnih migracija
2. Kretanje i boravak stranaca
3. Međunarodni i međudržavni sporazumi i bilateralni ugovori sa susjednim i drugim zemljama iz djelokruga granične policije
4. Europska unija i Schengen
5. Osnove informatike za graničnu policiju
6. Komunikacijska kultura za graničnu policiju
7. Osnove protueksplozijske zadaće
8. Osnove carinske službe
9. Ljudska prava
10. Stručna praksa

Vladin ured za ljudska prava provodi natječaje i programe kojima je cilj smanjenje diskriminacije manjinskih grupa, borba protiv trgovine ljudima itd. Kao dio programa ureda navodi se i Vlada Republike Hrvatske osnovala je 2003. godine Stručnu radnu skupinu za suzbijanje svih oblika diskriminacije pri Povjerenstvu za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske kao posebno tijelo za suzbijanje svih oblika diskriminacije.

⁵⁴ Isto 53

Navedena radna skupina sastoji se od predstavnika tijela državne uprave i nevladinih udruga koji se bave pitanjima suzbijanja diskriminacije.

Radna skupina pristupila je izradi Nacionalne strategije za suzbijanje svih oblika diskriminacije u skladu s Programom djelovanja Svjetske konferencije protiv rasizma, ksenofobije i ostalih oblika netolerancije (Durbanska deklaracija, 2001.g.). Između ostalih aktivnosti, Vladin ured za ljudska prava organizirao je okrugli stol na temu Pravo na azil tijekom 2004.g. Vladin ured za ljudska prava trebao bi staviti jači naglasak na provedbu projekata i programa koji na nacionalnoj razini promoviraju borbu protiv ksenofobije i rasizma, te programe koji učinkovito zagovaraju društvene i zakonodavne promjene koji bi u konačnici doprinijeli stvaranju „društva dobrodošlice“.

4.5. Razina pripremljenosti integracijske politike

Trenutačno RH nema jasnu nacionalnu politiku prema integraciji stranaca u hrvatsko društvo. Prvo spominjanje integracijske politike unutar neke službene strategije RH događa se tek ove godine unutar nacрта Strategije migracijske politike RH.⁵⁵ Definicija integracijskog procesa već je navedena (vidi gore), no nažalost osim te definicije, migracijska politika ne sadrži nikakve druge odrednice niti mjere kakva bi integracijska politika trebala biti, niti postavlja rok do kada bi ona trebala biti donesena.

Prvi korak prema raspravi o integracijskoj politici RH dogodio se prošle godine u organizaciji CMS-a i pod pokroviteljstvom Sabora RH⁵⁶. Na okruglom stolu sudjelovali su predstavnici svih državnih ministarstava zaduženih za određeni dio integracijske politike: Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Ministarstvo unutarnjih poslova, neki saborski zastupnici i predstavnici NVO-a. Na samom

⁵⁵ Vidi Strategija migracijske politike RH za 2006-07, op.cit., str. 15.

⁵⁶ Okrugli stol: «Koliko je hrvatski pravni i društveni sustav spreman za integraciju azilanata/ica?», 31. 05. 2005.

okruglom stolu mnogi su iznijeli mišljenje da je inicijativa glede izrade Integracijske politike preuranjena, da Hrvatska nema niti jednog azilanta/icu i sl. Također, mnogi smatraju da Hrvatska nema uvjete za provedbu pojedinih obaveza koje bi za nju proizlazile iz zahtjeva integracije. Sve to pokazalo je nespremnost državnih institucija na izradu koncepta integracijske politike, to više što su se neki predstavnici po prvi puta susreli sa tim pojmom kao mogućom obavezom svog resora.

Centar za mirovne studije smatra da je upravo nedostatak vizije oko provedbe integracijske politike i bojazan da će ista stvoriti obaveze za koje RH nije ni financijski, ni institucionalno ni društveno spremna, jedan od važnih razloga restriktivnosti azilantske politike, odnosno neodobravanju niti jednog od dosadašnjih zahtjeva za azil.

Za kvalitetnu i vitalnu integraciju stranaca potrebno je razviti najmanje četiri integracijske politike: politiku oko smještaja, zdravstvene zaštite, obrazovanja i zapošljavanja. Trenutačno se u RH lako mogu detektirati i četiri nadležna ministarstva koja su zadužena, ili bi trebala biti zadužena za kreiranje i implementaciju ovih politika.

Tako je npr. MUP zadužen za politiku smještaja (stanovanja) tražitelja azila i azilanata, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi za zdravstvenu zaštitu, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta za obrazovanje, te na kraju Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva. Trenutačno, jedino unutar MUP-a postoji organiziranija jedinica koja se bavi i pitanjima tražitelja azila i azilanata. U MZOS samo je jedna osoba zadužena za politiku obrazovanja koja paralelno radi i na drugom aktivnostima, dok u preostala dva ministarstva još uvijek nisu jasno definirane osobe ili odjeli koji bi bili zaduženi za izradu i implementaciju integracijskih politika zdravstvene zaštite i zapošljavanja. Kako bi se sve ove četiri politike što kvalitetnije razvile, nužna je redovna komunikacija i koordinacija između sva četiri nadležna ministarstva.

5. STJECAJE PRAVA I GRAĐANSKA INTEGRACIJA

Osnovno pitanje svake integracijske politike je na koji će način i u kojem opsegu država omogućiti azilantima/icama stjecanje i ostvarivanje njihovih prava. Iako se osnovna ljudska prava priznaju svakom tko se nalazi na teritoriju određene države bez obzira na njegovu pravnu povezanost sa tom državom, ipak još uvijek postoji diskriminacija nedržavljana po pitanju prava političkog organiziranja, pasivnog i aktivnog biračkog prava, prava na rad, obrazovanje, zdravstvenu zaštitu, socijalna prava i kulturnu autonomiju.

Usvajajući Direktivu glede statusa nedržavljana EU-a⁵⁷ koji su stalno nastanjeni na njezinom području, EU je prepoznao princip da prava koja su priznata nedržavljanima, koji duže vrijeme legalno borave na teritoriju neke od država članica, trebaju biti proširena u smislu da budu što sličnija onima koje imaju državljani te države.

Prava koje garantira ova direktiva uključuju i veću zaštitu protiv protjerivanja stranaca, poboljšan pristup tržištu rada, pristup obrazovanju i profesionalnom usavršavanju, priznavanje diploma i socijalnu zaštitu. Nažalost, ova direktiva se na kraju ne odnosi na same izbjeglice, mada se u početnom tekstu i njih navelo kao adresante ovih prava. U dokumentu „Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, The European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions” o imigraciji, integraciji i zapošljavanju izdanom 2003.g., navodi se da je novi koncept koji komisija promiče na uspostavi i promociji integracije koncept državljanstva. Naturalizacija je glavna strategija kojom se potiče i facilitira uspješna integracija stranaca u receptivna društva, te im garantira punu zaštitu ljudskih, građanski, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Hrvatska na pitanju državljanstva još uvijek diskriminira sve one koji etnički nisu Hrvati. Dakle, ne radi se generalno o strancima, već o strancima koji nemaju etničko hrvatsko podrijetlo. **Zakon o hrvatskom državljanstvu** i danas etničkim Hrvatima

⁵⁷ Council Directive 2003/109/EC, 25.10.2003.

osigurava poseban status koji im omogućuje da dobiju državljanstvo lakše od osoba koje nisu hrvatskog podrijetla. Osobe koje nisu hrvatskog podrijetla i dalje su u nepovoljnijem položaju kada se radi o uvjetima koje treba ispuniti za stjecanje hrvatskog državljanstva. Nije moguće dobiti hrvatsko državljanstvo ako se osoba prethodno ne odrekne prvotnog državljanstva, uz izuzetak ako je osoba rođena u Hrvatskoj ili je supružnik Hrvat ili Hrvatica. Veliki su problemi kako dobivanja dokaza da se osoba odrekla državljanstva drugih bivših jugoslavenskih republika, nego i financijske naravi. Do danas je izostalo zakonsko reguliranje pojednostavljenog postupka naturalizacije za sve one osobe koje su bile državljani bivše SFR Jugoslavije i koje su imale prebivalište u Hrvatskoj u trenutku osamostaljenja.⁵⁸ Nedavno je u Hrvatskom Saboru bio podnjet prijedlog Izmjena i dopuna Zakona o državljanstvu (sjednica Saborskog odbora za zakonodavstvo održana je 9.veljače 2006.g.) u kojem bi se diskriminacija na osnovu etničkog podrijetla umanjila, međutim prijedlog je odbijen na spomenutoj sjednici, na osnovu mišljenja Vlade iz siječnja 2006.g. Smatra se da je Vlada odustala od prijedloga zbog velikog pritiska iz redova vlastite stranke, te pritiska iz dijaspore koje je u najvećem postotku glasačko tijelo HDZ-a.

Smatramo da osnova uspješne integracijske politike treba biti mogućnost stjecanja hrvatskog državljanstva azilanata/ica nakon 5-godišnjeg boravka u RH i to od trenutka dobivanja statusa tražitelja azila, što je ujedno i trenutak kada se toj osobi priznalo da zakonito boravi na teritoriju RH.

⁵⁸ Koalicija za promociju i zaštitu ljudskih prava, Pravni okvir antidiskriminacije u hrvatskom zakonodavstvu, <http://www.lsc.hr/>

6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Pravo na azil relativno je «novo» pravo u javnom diskursu Republike Hrvatske⁵⁹. Upravo je to pravo pokrenulo čitav niz pitanja vezanih uz prihvatanje i integraciju stranaca u hrvatsko društvo. I dok su u 90-im godinama 20-og stoljeća «stranci» na teritoriju RH bile izbjeglice iz susjednih država pogođene ratom (Bosna i Hercegovina, Jugoslavija)⁶⁰, na početku 21. stoljeća RH postaje odredište za neke «nove strance». Ukoliko trenutačno izostavimo strance koji dolaze u RH zbog trenda ulaganja stranog kapitala (zaposleni u multinacionalnim stranim kompanijama)⁶¹, ostaju nam za analizu kvaliteta razvoja «društva dobrodošlice» prema strancima koji se koriste ili će se koristiti institutom azila u Republici Hrvatskoj.

Dobra integracija treba početi od trenutka kada osoba zatraži azil, a kontinuirano se proteže i na vrijeme kada je azil odobren. Jedan od pogrešnih pristupa razvoju integracijskih politika je i moguće tumačenje da je integracijske politike nepotrebno razvijati sve dok se u društvu ne formira veća grupacija azilanata sa jasnim potrebama. Takav pristup je pogrešan iz razloga što integracija započinje, kao što je već rečeno, u trenutku kada se azil zatraži, ali još je više neprihvatljivo s pozicije zaštite ljudskih prava da se proces kreiranja integracijskih politika prelama preko leđa azilanata, kao što se dogodilo da se u Hrvatskoj prelama preko leđa tražitelja azila⁶². RH, u iščekivanju prvog pozitivnog rješenja na zahtjev za azil mora što kvalitetnije razviti integracijske politike koje će izgrađivati «društvo dobrodošlice». Činjenica da trenutačno te politike nisu razvijene u svim svojim segmentima, utječe na povrede pojedinih ljudskih prava tražitelja azila, a

⁵⁹ Institut azila dobio je svoju definiranu formu tek 2003. izglasavanjem Zakona o azilu u Hrvatskom Saboru.

⁶⁰ Izbjeglice se i nisu mogle u potpunosti smatrati strancima u RH budući da su prijašnjih godina građani RH živjeli u istoj državi s pridošlim izbjeglicama te su bili povezani kroz kulturu, ekonomiju i politiku.

⁶¹ Stranci koji dolaze raditi u RH u okrilje matičnih stranih kompanija zasigurno se suočavaju sa manje prepreka nego li npr. tražitelji azila. Ipak, npr. problem rasizma ili ksenofobije može biti usmjeren i na ovu grupu ljudi.

⁶² Npr. pitanje smještaja za tražitelje azila još uvijek nije trajno i kvalitetno riješeno, nego se ide k privremenim rješenjima.

generirat će i povrede ljudskih prava azilanata ukoliko se jednog dana status azilanata odobri u RH.

Iako postoji mnogo načina na koji se može metodološki analizirati stupanj dobrodošlice «društva dobrodošlice», u ovome radu odlučili smo se fokusirati na pet indikatora fokusiranih na tražitelje azila⁶³. Svaki od indikatora pokazao je određene kvalitete, ali i prepreke koje je potrebno savladati kako bi se u Hrvatskoj stvorilo što kvalitetnije «društvo dobrodošlice». Da bismo to ostvarili, na kraju ovog rada predlažemo niz preporuka koje bi mogle služiti za uklanjanje prepreka koje stoje na razvoju RH kao «društva dobrodošlice».

U ovom radu pokazali smo da u Hrvatskoj nalazimo elemente restriktivne politika davanja azila koji su zasigurno i velika barijera za otvorenost Hrvatske prema strancima. Kako bi se to promijenilo, potrebno je učiniti slijedeće korake:

- ▣ Zakon o azilu treba azil smjestiti više u kontekst ljudskih prava, a na ga tretirati kao pravo države koja to pravo dodjeljuje određenim pojedincima pod određenim uvjetima
- ▣ Zakon o azilu potrebno je nadopuniti jasnijim postupovnim odredbama (npr. odredbe o saslušanju tražitelja azila) kako bi bio zagarantiran što pošteniji postupak traženja azila
- ▣ Zakon o azilu potrebno je uskladiti sa Ženevskom konvencijom u pogledu iznimaka odredbe o zabrani vraćanja osobe na teritorij države u kojoj bi njezin život ili sloboda bili ugroženi zbog neke od prepoznatih antidiskriminatornih obilježja na način da se iznimka može desiti samo u slučaju ako je osoba počinila **osobito teško kazneno djelo**. Zabrana vraćanja morala bi vrijediti čak iako osoba počini kazneno djelo, a koje nije kvalificirano kao **osobito teško kazneno djelo**.
- ▣ da bi se osigurala što veća nepristranost u odlučivanju u postupku (ne)odobrenja zahtjeva za azil, potrebno je da u drugostupanjskom žalbenom tijelu ne sjedi niti jedan predstavnik MUP-a, budući da MUP odlučuje kao

⁶³ vidi stranicu 19.

prvostupanjsko tijelo. Nadalje, preporučamo da u drugostupanjskom tijelu sjedi barem jedan predstavnik nevladine organizacije koja se bavi promocijom i zaštitom ljudskih prava. Posebno je važno omogućiti pravo tražitelju azila da boravi na teritoriju RH dok god ne iscrpi sva pravna sredstva za traženje azila. Konkretno, ukoliko osoba pokrene upravni spor povodom odluke drugostupanjskog tijela pred Upravnim sudom, toj osobi mora biti omogućeno da dočeka presudu u RH.

- ▣ u samoj procjeni opravdanosti zahtjeva za azil ne treba gledati samo je li se neki oblik progona osobe već dogodio. Za odobrenje azila trebalo bi biti dovoljno i postojanje opravdanog straha od progona, tj. strah od progona uvijek treba gledati kao procjenu budućeg rizika
- ▣ potrebno je učiniti dostupnim anonimizirana prvostupanjska i drugostupanjska rješenja iz postupka odobrenja azila nevladinim organizacijama i znanstvenim institucijama kako bi se povećao civilni nadzor nad odlukama državnih tijela, ali i kako bi se unaprijedila njihova praksa.

U pogledu zakonske zaštite prava tražitelja azila i azilanata, iz prezentirane analize proizlazi da je potrebno učiniti slijedeće:

- ▣ omogućiti pravo na rad i tražiteljima azila, a ne samo azilantima
- ▣ proširiti pojam «članovi uže obitelji» u kontekstu prava na spajanje uže obitelji azilanata i na nevjenčane osobe u stabilnoj izvanbračnoj ili istospolnoj zajednici, te na osobe uzdržavane ili na drugi način ovisne o azilantu/ici (roditelji, punoljetna djeca koja nemaju punu poslovnu sposobnost ili je imaju, ali su još zbog zdravstvenih, obrazovnih ili drugih razloga ovisna o roditeljima)
- ▣ kako bi se postojeća prava na obrazovanje, stanovanje, smještaj tražitelja azila i azilanata (kojima je omogućeno i pravo na rad) moglo što kvalitetnije ostvarivati, potrebno je imati na umu da tražitelji azila i azilanti nisu nemaju poziciju jednakih šansi glede građana RH, te da je prema potrebi korisno koristiti mehanizam pozitivne diskriminacije (npr. u pogledu plaćanja troškova srednjoškolskog ili

visokog obrazovanja).

- ▣ dodatno razraditi mehanizme priznanja obrazovnih kvalifikacija tražitelja/ica azila i azilanata/ica
- ▣ institucije nadležne za tražitelje azila trebale bi osigurati suradnju sa vjerskim organizacijama u RH na način da vjerske organizacije budu upoznate s činjenicom da u RH postoje tražitelji azila, te da vjerske organizacije imaju stalan pristup tražiteljima azila

Kao još jedan indikator «društva dobrodošlice» poslužila nam je razina ksenofobije u društvu koju smo pokušali ocijeniti putem analize medija, stavova političara prema azilantima/tražiteljima azila, stavovima građana, stavovima vladinih i nevladinih institucija koje se bave pitanjem azila, brojem kaznenih djela povezanih sa rasizmom i diskriminacijom, analizom kaznenog zakonodavstva i analizom postojećih programa borbe protiv rasizma i ksenofobije. Iz analize medija proizlaze slijedeće preporuke:

- ▣ potrebno je više medijske pažnje obratiti na potrebe tražitelja azila i azilante
- ▣ kroz medijske tekstove moguće je kvalitetnije informirati javnost o značenju instituta azila, uvjetima za dobivanje azila i sl.
- ▣ ukoliko mediji prenose ksenofobične ili rasističke izjave građana, potrebno je prema istima se odnositi kritički, a ne neutralno, budući da su takve izjave u suprotnosti za zakonodavstvom RH i mogu nanijeti direktnu štetu strancima u RH
- ▣ prije javnih istupa oko tema azila političari bi trebali se informirati o pravima i obvezama tražitelja azila i azilanta kako bi sa što manje pogrešnih informacija izlazili u javnost

Iz analize kaznenog zakonodavstva proizlaze slijedeće preporuke:

- ▣ potrebno je uskladiti čl. 174. Kaznenog zakona sa Ustavom RH na način da «govor mržnje» (stavak 3, čl. 174.) obuhvaća sve svoje manifestacije koje potiču na rat i nasilje (npr. veličanje ili opravdavanje zločina počinjenih na osnovu rasne, nacionalne ili druge netrepeljivosti), a ne samo iskazivanje ideja

o nadmoćnosti ili podčinjenosti

- ▣ potrebno je dodatno educirati državno odvjetništvo, policiju, suce i studente prava o međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava kako bi se ti standardi koristili pred domaćim sudovima i u postupcima glede zločina iz mržnje. Jednako tako, moguće je uvesti definiciju «zločina iz mržnje» u Kazneni zakon kako bi se adekvatno sankcionirala svako nasilje motivirano na predrasudama ili stereotipima prema osobama druge boje kože, nacionalnosti, etničkog podrijetla itd.
- ▣ policija prilikom nasilja nad pripadnicima osobe druge rase ili nacionalnosti mora uložiti dodatne napore kako bi se utvrdilo da li je do nasilja došlo zbog mržnje prema određenoj društvenoj skupini ili ljudskoj karakteristici. Jednako tako policija mora usmjeriti posebnu pažnju i na prikupljanje dokaza koji upućuju na zločin iz mržnje

Jedna od važnih komponenata u izgradnji «društva dobrodošlice» svakako su edukacijski programi i kampanje vezane uz pitanje azila i borbe protiv ksenofobije. U Hrvatskoj trenutačno je broj tih aktivnosti veoma malen. Zbog toga se preporuča da se:

- ▣ napravi nacionalno istraživanje o razini ksenofobije i rasizma u RH
- ▣ kreiraju obrazovni programi protiv rasizma i ksenofobije u osnovnim i srednjim školama na nacionalnoj razini kako bi se provodili kontinuirano i kao dio obaveznog programa osnovnoškolskog is srednjoškolskog obrazovanja
- ▣ stavi jači naglasak na provedbu projekata i programa financiranih kroz različite institucije iz državnog proračuna RH (npr. vladin Ured za ljudska prava, Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti i dr.) koji na nacionalnoj razini promoviraju borbu protiv ksenofobije i rasizma, te programe koji učinkovito zagovaraju društvene i zakonodavne promijene koje bi u konačnici doprinijeli stvaranju «društva dobrodošlice»

Konačno, analiza razine pripremljenosti integracijske politike kao indikator kvalitete «društva dobrodošlice» pokazala je da RH trenutačno nema jasnu nacionalnu politiku prema integraciji stranaca u hrvatsko društvo. Kako bi se to poboljšalo preporuča se da:

- ▣ unutar nacrta Strategije migracijske politike RH se nadopuni s jasnijim odrednicama i mjerama koje će dovesti do izrade integracijskih politika
- ▣ unutar pojedinih ministarstava nadležnih za kreiranje i implementaciju integracijskih politika budu jasno definirane osobe i odjeli koji su zaduženi za pitanja integracije, te da te osobe ne budu nužno opterećene na radnom mjestu sa poslovima koji nisu vezani uz integraciju.

Cilj ove publikacije je doprinijeti razvoju i implementaciji integracijskih politika za strance, posebno tražitelje azila i azilante u društvo RH. Iz svega obrađenog u publikaciji jasno proizlazi kako je pred svima nama još velik posao koji moramo odraditi ukoliko želimo stvoriti naše društvo «društvom dobrodošlice» u kojem se štite prava svakog čovjeka.

PRILOG 1

Rješenje Ministarstva unutarnjih poslova kojim se odbija zahtjev Centra za mirovne studije za dostavu preslika prvostupanjskih i drugostupanjskih rješenja iz procedure zahtjeva za azil



REPUBLIKA HRVATSKA
 MINISTARSTVO UNUTARNJIH POSLOVA
 Broj: 511-01-70-UP/I-5024/1-2005
 Zagreb, 10.11.2005.

Ministar unutarnjih poslova temeljem članka 22. stavak 3. Zakona o unutarnjim poslovima («Narodne novine», broj: 29/91., 73/91., 19/92., 33/92., 76/94., 161/98., 29/00. i 53/00.), a u vezi članka 134. stavak 1. Zakona o policiji («Narodne novine» broj: 129/00.), članka 202. Zakona o općem upravnom postupku («Narodne novine» br. 53/91 i 103/96), te članka 15. stavak 2. Zakona o pravu na pristup informacijama («Narodne novine» br. 172/03.), povodom zahtjeva gosp. Gordana Bosanca, programskog voditelja u «Centru za mirovne studije» iz Zagreba, Nazorova br. 1., u predmetu prava na pristup informaciji, donosi:

R J E Š E N J E

Odbija se zahtjev «Centra za mirovne studije» iz Zagreba, Nazorova 1., podnjetog od strane programskog voditelja, gosp. Gordana Bosanca, radi ostvarivanja prava na pristup informaciji.

O b r a z l o ž e n j e

Gospodin Gordan Bosanac, programski voditelj u «Centru za mirovne studije», Zagreb, Nazorova br. 1. podnio je zahtjev ovom tijelu kojim traži dostavu preslika prvostupanjskih i drugostupanjskih rješenja donijetih od početka primjene Zakona o azilu («Narodne novine» br. 103/03), bez obzira na vrstu odluke.

U provedenom postupku po tom zahtjevu utvrđeno je da su navedeni podaci zaštićeni oznakom «Službena tajna-povjerljivo» na način propisan člankom 11. Pravilnika o sigurnosti i zaštiti službenih podataka Ministarstva unutarnjih poslova («Narodne novine» br. 124/04) –koje Ministarstvo prikuplja i posjeduje na temelju odredbi Zakona o strancima i Zakona o azilu.

Osobni i drugi podaci prikupljeni tijekom postupka priznavanja azila predstavljaju službenu tajnu i neće se dostavljati zemlji podrijetla tražitelja azila ili drugim tijelima koja ne sudjeluju u postupku.

Valjalo je stoga sukladno članku 15. stavak 2. «Zakona o pravu na pristup informacijama» («Narodne novine» br. 172/03), riješiti kao u dispozitivu.

Pouka o pravnom lijeku:

Protiv ovog rješenja žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor podnošenjem tužbe Upravnom sudu Republike Hrvatske u roku od 30 dana od dana uručenja ovog rješenja.

Upravna pristojba po Tarifnom broju 1. i 2. Zakona o upravnim pristojbama («Narodne novine» br. 8/96., 77/96., 95/97., 131/97., 68/98., 66/99., 145/99., 116/00., 163/03., 17/04 i 141/04), naplaćena je.



Dostaviti:

1. Gordan Bosanac, programski voditelj «Centra za mirovne studije», Zagreb, Nazorova br. 1. – s dostavnicom,
2. PU Zagrebačka, Odjel za državljanstvo, statusna pitanja stranaca i azil,
3. Pismohrani – ovdje.-

PRILOG 2**Dodatne preporuke koje se mogu uzeti u obzir prilikom kreiranja integracijske politika obrazovanja:**

U smjeru izrade obrazovnih politika za obrazovanje tražitelja azila i azilanata išle bi i sljedeće preporuke:

- ▣ S obrazovnim programima treba početi što prije, nakon dolaska tražitelja u zemlju utočišta i ako je moguće uključiti ih u školski sustav čim prije; ti početni programi trebaju ići nakon zadovoljenja primarnih potreba i trebaju biti socijalizacijski i obliku psihološke pomoći, za te osobe koje su često traumatizirane. Npr. mogu se raditi neke neverbalne radionice druženja, crtanja i igara sa djecom vrtičke i školske dobi, a s odraslima radionice nekih praktičnih umijeća ili radionice slikanja, meditacije i slično. Nije nužno da su te aktivnosti verbalne, u njima je važna uloga i prevoditelja, pedagoga, psihologa, socijalnih radnika, odgajatelja.
- ▣ Ako djeca nisu spremna za uključivanje u nastavu zbog trauma nepoznavanja jezika ili nedostatnog općeg znanja i kvalifikacija, treba im omogućiti specijalan školski program prilagođen njihovim potrebama i mogućnostima. Kao što se navodi i u naputku, nije nužno ocjenjivati uspjeh djeteta na takvom programu ili se može ocijeniti opisno; također, treba im omogućiti liječničku i psihološku pomoć i pedagošku skrb u školi.
- ▣ Osnovno obrazovanje djece tražitelja azila i azilanata treba nastaviti ostvarivati u suradnji s lokalnim osnovnim školama. Obrazovni programi za djecu tražitelja azila i azilanata se mogu odvijati i u prihvatnim centrima, no preporučljivo je da to bude u regularnim, javnim školama jer će se time i brže socijalizirati i integrirati u zemlji utočišta.
- ▣ Kada pristupnici nemaju dokument o prethodnom školovanju, što je često slučaj, potvrdu ovjerenu kod javnog bilježnika moraju platiti 70 kn. Bilo bi dobro da im nadležno ministarstvo osigura besplatno ovjeravanje te potvrde i

besplatno izdavanje dokumenta kojim se potvrđuje njihovo svladavanje propisanog programa (učenička knjižica ili svjedodžba).

- ▣ Za školovanje djece tražitelja azila i azilanata potrebno je osigurati novčana sredstva iz državnog proračuna jer je potrebno platiti svu opremu za dijete, od školske torbe, knjiga, do tehničkih potrepština i prehrane u školi; mnogim roditeljima je to prevelik trošak, te je potrebna neka vrsta pripomoći od strane ministarstva ili drugih organizacija
- ▣ Kod pristupanja djece u škole, procjena obrazovnog stupnja djeteta treba uključiti i procjenu poznavanja materinjeg jezika i hrvatskog jezika, kao i svih kognitivnih sposobnosti i potreba djeteta. Djelatnici MZOŠ-a trebaju izraditi standardne testove, primjenjive na nacionalnoj razini, koji bi utvrdili proceduru procjene znanja pristupnika.
- ▣ Ako je moguće u školama podučavati azilante njihovim materinjim jezicima, npr. ako bi dolazili iz istočno europskih zemalja, a boravili u sredinama gdje je etnička manjina istočnoslavenske jezične skupine (npr. Rusini), dopustiti da te sate pohađaju i domaća djeca, ako žele.
- ▣ Pravo na obrazovanje djece u skladu sa vjerskim i moralnim uvjerenjima roditelja teško će se do kraja ispoštovati u hrvatskom obrazovnom sustavu, no tu bi mogle pomoći vjerske institucije pružanjem usluga vjerskog odgoja, makar u prihvatilištu ili budućem Azilantskom centru.
- ▣ Obrazovanje mladih treba biti individualizirano i uzimati u obzir dotadašnja dostignuća iz zemlje porijekla, kao i planiranje daljeg obrazovanja i stručnog osposobljavanja. Radi bolje socijalizacije i uključenja u školski sustav, potrebno je mladoj osobi dodijeliti stručnjaka-mentora, (npr. srednjoškolskog profesora iz psihologije ili školskog pedagoga) koji će ga usmjeravati i pomagati mu.
- ▣ Svima osigurati elementarno obrazovanje, učenje jezika i opismenjivanje, a ranjivim grupama osoba s invaliditetom i starijim osobama, posvetiti pažnju i posebnu skrb ako nije moguće drugačije, barem u prostorima prihvatilišta/centra. Stoga obrazovanje mora biti fizički dostupno i prihvatljivo

svima prilagodljivo različitim osobnim, socijalnim, jezičnim i kulturnim potrebama ljudi.

- ▣ Možda je moguće uposliti nekoga od tražitelja azila da radi u školi kao medijator i da pomaže oko obrazovanja azilantske djece i usluga prevođenja. Pokazalo se da je obrazovanje djece uspješnije kada je njihova zajednica uključena u proces. Naravno, da u RH za sada ne postoji takva potreba, no u budućnosti će možda biti moguće zaposliti nekog azilanta koji je i sam po vokaciji učitelj, kako bi u novoj sredini mogli pomoći domaćim učiteljima u obrazovanju djece azilanata.
- ▣ Potrebno je da se NVO-i više uključe u edukativne programe za tražitelje/ice azila i azilante/ice kroz programe volonterstva, gdje bi kroz svakodnevicu učili tražitelje azila hrvatski jezik, informirali ih o društvenom uređenju, kulturi, povijesti RH, kao i o mogućnostima obrazovanja i zapošljavanja u RH.
- ▣ Treba propisati određen minimum sati tečajeva hrvatskog jezika (mogu ih provoditi i NVO-i, ali mora biti koordinirano od strane državnih institucija); nazočnost tečajevima ne treba uvjetovati sa primanjem socijalnih povlastica, a neprisustvo sankcionirati oduzimanjem istih. Treba nastojati da tečajeve pohađaju zajedno roditelji i djeca jer to jača veze među njima, i da budu istovremeno i tečajevi upoznavanja sa društvom, kulturom, poviješću RH.
- ▣ Tečajevi jezika su efikasniji i ako se kombiniraju sa kreativnim radionicama i programima stručnog osposobljavanja, kao npr. informatičkim tečajevima. Vrijeme tečajeva treba biti fleksibilno i omogućiti roditeljima dolazak do mjesta održavanja i brigu o djeci za vrijeme trajanja tečaja.
- ▣ Iako to još uvijek nije hrvatska realnost, azilantima treba omogućiti stručne procjene znanja jezika i vodstvo za daljnje usmjeravanje karijere i traženje posla; treba im omogućiti pristup stručnom osposobljavanju i usavršavanju i/ili prekvalifikaciji čim dosegnu određeni stupanj poznavanje hrvatskog jezika i ako imaju potrebne kvalifikacije. Za ostvarenje tih prava nužna je suradnja MZOŠ-a i Ministarstva gospodarstva, obrta i poduzetništva (MGOP).

- ▣ Azilanti imaju pravo i na fakultetsko obrazovanje koje će većini od njih biti nedostižno. Ipak u MZOŠ-u bi trebali razmisliti o uvođenju nekih olakšica za studiranje azilanata; npr. o punoj subvenciju ministarstva za studij i smještaj tokom studija za azilante, ili o određenoj kvoti prilikom upisa.
- ▣ Različite organizacije iz javnog, civilnog sektora kao i privatne osobe, mogle bi se odlučiti na stipendiranje studija azilanata ili na davanje povoljnih kredita i olakšica, a kasnije ih možda, ovisno o svojim potrebama, i zaposliti u svojim poduzećima/organizacijama. Zvuči nerealno? Tko zna, neki od azilanata sigurno će biti i dobro obrazovana kvalificirani stručnjak, potreban hrvatskom društvu i ekonomiji.
- ▣ Priznavanje kvalifikacija i diploma azilanata treba biti jedno od osnovnih prava jer osigurava pravo na dalje obrazovanje i zapošljavanje azilanata; procedure priznavanja moraju biti transparentne, jednostavne i efikasne, i trebaju se izvoditi u skladu sa međunarodnim standardima i konvencijama i sukladno Zakonu o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija.
- ▣ Ako izostane dokument o diplomi, azilant treba imati mogućnost da dokaže svoje kvalifikacije kroz neke druge dokumente kao što su potvrde o studiranju, preporuke ili bilo koja druga svjedočanstva; potrebno je da MZOŠ propiše specifične instrukcije za priznavanje stupnja stručne spreme i u slučaju gubitka/nepostojanja dokumenata, pojasniti proceduru i korake koje tražitelji/ce trebaju poduzeti, te ih učiniti što lakšima
- ▣ Iako se to čini vrlo osjetljivim pitanjem, trebat će političke volje i truda da bi priznate diplome azilantima omogućile pristup svim radnim sferama koje su dostupne i domaćim radnicima, za isti stupanj obrazovanja, u protivnom će doći do podcjenjivanja sposobnosti i diskriminacije azilanata, što će im zasigurno otežati integraciju u društvo i sferu radu.
- ▣ Postoji potreba povezivanja NVO-a koji rade na socijalizacijskim/integracijskim i edukativnim programima, te u njihove programe uključiti temu azila; potrebno je provesti više kampanja i javnih zbivanja za širu javnost usmjerenih na

smanjenje ksenofobije u društvu; kampanje trebaju provoditi i NVO-i i državne institucije za poticanje volontiranja, moguće i kroz radionice na temu azil kao ljudsko pravo, zemlja porijekla/dolaska, recepcija/integracija stranaca, interkulturalna razmjena

- ▣ Potrebno je istražiti dokle se stiglo s uvođenjem edukacije za demokraciju i ljudska prava u škole i koji programi interkulturalizma postoje u našem školskom sustavu, vidjeti tko je odgovoran za taj proces i zagovarati uvođenje programa koji će se baviti samo ljudskim pravima⁶⁴. Također treba educirati škole o fondovima EU za interkulturalnu edukaciju i smanjenje ksenofobije
- ▣ Nastavni plan i program potrebno je prilagoditi i obogatiti novim obrazovnim sadržajima (lišenog svakih stereotipizacija, pozivanja na diskriminaciju i netoleranciju) radi širenja svjesnosti o problemu azila među domaćim učenicima i profesorima u skladu s kulturalnim razlikama; potrebno je uvođenje posebnih modula u obrazovne institucije kroz treninge učitelja o problematici azila i načinima pomoći djeci azilanata.
- ▣ Uspješnu integraciju azilanata treba biti dvosmjernan proces, pa zemlja domaćina treba promovirati razumijevanje i upoznavanje s kulturom azilanata; informiranje o običajima, vrijednosnom i društvenom sustavu zemalja iz kojih tražitelji azila dolaze također treba biti dio podučavanja za uspješnu integraciju, toleranciju i kulturnu razmjenu i obogaćivanje
- ▣ Potrebno je otvoriti proces primjene «Naputka o provedbi školovanja azilanata, tražitelja azila i stranaca pod privremenom zaštitom» za širu zainteresiranu javnost a osobito je važno uključiti Pravobraniteljicu za djecu u proces; odredbe Naputka treba primjenjivati što konkretnije s jasnom podjelom odgovornosti i zadataka, i to se treba odnositi na sve nastavnike, djelatnike škola i samu djecu.
- ▣ Tražitelje azila i azilante treba dobro informirati o obrazovnom sustavu i mogućnostima obrazovanja u RH; trebaju im biti dostupne usluge savjetovanja i

⁶⁴ Dobro je uzeti kao model građanskog obrazovanja («citizenship education») kakav se provodi u Velikoj Britaniji i uvesti ga u škole u cilju obrazovanja djece o vlastitim pravima, te poštivanju tuđih ljudskih prava i aktiviranju u zajednicama u kojima žive.

usmjeravanja za osnovno i srednje obrazovanje, stručno osposobljavanje, pre/dokvalifikacije, studiranje; postoji potreba za izdavanjem posebnog vodiča u kojem bi to bilo opisano i pojašnjeno.

- ▣ Kod pružanja raznih oblika obrazovnih usluga, od strane za to nadležnih obrazovnih institucija, ali i NVO-a i raznih agencija, ipak su državna tijela ta koja trebaju koordinirati osiguravanje predviđenih obrazovnih usluga, a naročito je važna komunikacija i suradnja različitih ministarstava između sebe, i sa školama, lokalnim vlastima, NVO-ima i svima ostalima koji su uključeni u procese integracije za tražitelje azila i azilante.⁶⁵ Bitno je da pomoć bude cjelovita, u svim sferama/politikama jer je tako lakše i samim tražiteljima azila i azilantima, budući da to smanjuje troškove, jača povjerenje, brže je i učinkovitije.
- ▣ I na kraju ne smijemo zaboraviti na ljude, svako od njih je individua, svijet za sebe, s vlastitim mislima, emocijama, potrebama, željama, nastojanjima i planovima; obrazovanje svakog od njih je višestruki izazov kojim mu/joj možemo možda spasiti život, a možda i mnogo više.

Dodatne preporuke koje se mogu uzeti u obzir prilikom kreiranja integracijske politika zdravstva:

- ▣ potrebno je osigurati tražiteljima azila i izbjeglicama puni pristup zdravstvenim ustanovama, bez obzira na njihov pravni status u državi i sukladno s tim ne odgađati u bilo kojoj formi medicinsku dijagnozu ili hitnu intervenciju zbog trenutčno nedefiniranog statusa u državi
- ▣ osobitu pozornost treba posvetiti inicijalnom sistematskom pregledu i na vrijeme dijagnosticirati bolest ili psihičku traumu te na taj način djelovati

⁶⁵ Brojni su akteri bitni za pitanja obrazovnih politika za tražitelje azila i azilante: Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, Ministarstvo kulture, Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija, Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, lokalne osnovne i srednje škole, Sveučilišta, Veleučilišta, znanstvena zajednica, NVO-i i šira javnost, pedagozi i socijalni radnici, pravobraniteljica za djecu, mediji, ...

preventivno

- ▣ dodatno educirati sve zdravstvene servise da budu osviješteni i senzibilizirani prema potrebama tražitelj/ica azila i azilanata/ica, posebno osoblje uključeno u receptivni proces, kako bi se u što manjoj mjeri smanjili čimbenici koji negativno utječu na mentalno zdravlje kao što su diskriminacija, izolacija, ksenofobija i socio-ekonomska marginalizacija
- ▣ bilo kakva psihosocijalna pomoć i zaštita zahtijeva osobitu kulturalnu osjetljivost, jasno osiguranje povjerljivosti i visoku kvalitetu simultanog prevođenja od strane zdravstvenih djelatnika i prevoditelja
- ▣ unutar Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi potrebno je oformiti ili odrediti poseban odjel ili posebno stručno osposobljenog službenika koji će biti na raspolaganju državnim ali i nevladinim institucijama koje su uključene u sustav azila
- ▣ metode obavljanja zdravstvenih pregleda moraju biti sigurne a da pritom ne narušavaju ljudsko dostojanstvo
- ▣ zdravstveni djelatnici moraju poštovati pravila liječničke etike i poštivati povjerljivost svakog tražitelja/ice azila i azilanta/ice
- ▣ pozornost treba usmjeriti na ranjive skupine tražitelja azila kao što su poslovno nesposobne osobe, maloljetnici, maloljetnici bez pratnje, starije i nemoćne osobe, teško bolesne osobe (osobe koje boluju od teških virusnih i bakterijskih oboljenja), osobe s invaliditetom, trudnice, samohrani roditelji, žrtve mučenja, silovanja ili drugog nasilja

PRILOG 3

U travnju 2005. godine Centar za mirovne studije organizirao je međunarodnu konferenciju na temu Azil i integracijske politike. U radu konferencije sudjelovali su svi sudionici zainteresirani za tematiku azila u RH. na kraju konferencije bile su oformljene tri radne grupe koje su izradile preporuke za izradu integracijskih politika. Ovdje donosimo i te zaključke.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE RADNIH GRUPA ZA IZRADU INTEGRACIJSKIH POLITIKA U POGLEDU: ZDRAVSTVENE SKRBI, ZAPOŠLJAVANJA I OBRAZOVANJA

Integracijske politike edukacija

Trenutačna situacija

U izradi je Naputak za prihvata djece tražitelja azila za koji je zaduženo Ministarstvo prosvjete i športa. U proces izrade naputka trenutačno je uključen MUP dok nitko od prisutnih nije znao za izradu ovog naputka osim sudionika/ica iz MUP-a.

PREPORUKE:

- ▣ Potrebno je otvoriti proces izrade ovog naputka za širu zainteresiranu javnost; osobito je važno uključiti pravobraniteljicu za prava djece u proces.
- ▣ Naputak treba biti što konkretniji s jasnom podjelom odgovornosti i zadataka i treba se odnositi na sve nastavnike, djelatnike škola i samu djecu.
- ▣ Potrebno je istražiti dokle se stiglo s uvođenjem edukacije za demokraciju i ljudska prava u škole i koji su programi interkulturalizma koji postoje, vidjeti tko je odgovoran za taj proces i lobirati uvođenje predmeta koji će se baviti samo ljudskim pravima.

- ▣ Uzeti kao model *citizenship education* kakav imaju u UK i uvesti ga u škole kako bi se djecu odgajalo da uživaju svoja i poštuju tuđa ljudska prava i budu aktivni u zajednicama u kojima žive.
- ▣ Potrebno je više kampanja za smanjenje ksenofobije u društvu i širu javnost kako od strane NVO-a tako i od strane državnih institucija.
- ▣ Potrebno je što prije nekom odobriti azil kako bi se prakticirao zakon i vidjelo što nedostaje.
- ▣ Potrebno je istražiti razloge fluktuacije tražitelja azila i vidjeti zašto oni ne ostaju u Hrvatskoj.
- ▣ Potrebno je da se NVO-i više uključuju u edukativne programe za tražitelje/ice azila i azilante/ice i da uključuju ovu temu u svoje programe za ljudska prava.
- ▣ Dizajnirati program volonterstva u obiteljima tražitelja gdje bi kroz svakodnevicu s volonterima učili hrvatski jezik i ostalo i uvođenje mentorskih programa za učenje jezika.
- ▣ Potrebno je kombinirati druge teme sa učenjem jezika/različiti tečajevi kroz koje se ujedno uči i hrvatski.
- ▣ Uvesti tzv. *crash courses* brze tečajeve bazičnog znanja jezika i ostalog.
- ▣ Prihvatilište ne smije biti centar aktivnosti, nego programe treba izmjestiti van u druge institucije koje se time bave kako bi se ubrzala i olakšala integracija.
- ▣ Potrebno je znati specifične instrukcije za priznavanje dokumenata o stručnoj spremi ili procesa u slučaju gubitka dokumenata, pojasniti procedura i korake i učiniti ih što lakšima.
- ▣ Povezati se s NVO-ima koji rade na edukativnim programima za nastavnike i u njihove programe uključiti temu azila.
- ▣ *Short term* programi za škole koje imaju djecu tražitelje azila.
- ▣ Educirati škole o fondovima EU za interkulturalnu edukaciju i smanjenje ksenofobije.

Akteri/stakeholderi:

- ▣ Ministarstvo prosvjete i športa
- ▣ Ministarstvo znanosti
- ▣ Ministarstvo kulture
- ▣ Ministarstvo europskih integracija
- ▣ Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti
- ▣ Lokalne škole koje primaju djecu
- ▣ Sveučilišta, veleučilišta
- ▣ NVO-i i šira javnost
- ▣ Mediji
- ▣ Pedagozi i socijalni radnici
- ▣ Pravobraniteljica za prava djece

Integracijske politike zdravstvo**PREPORUKE:**

- ▣ Potrebni su specijalisti za specifične slučajeve (npr. dobrovoljna, besplatna i anonimna testiranje na HIV).
- ▣ Potrebno je nabaviti opremu i lijekove koji nedostaju.
- ▣ Potrebno je zaposliti liječnike u samom centru samo za potrebe tražitelja/ica i azilanata/ica.
- ▣ Informirati i educirati tražitelje o zdravlju i pravima.
- ▣ Informirati i educirati liječnike opće prakse o tražiteljima/icama azila i azilantima/icama
- ▣ Pojačati zastupljenost pitanja reproduktivnog zdravlja žene, planiranja obitelji, obiteljskog nasilja, kontracepcije i slično.
- ▣ Konzultacije i savjetovanja ljudi pri dolasku u centar/psihosocijalna pomoć i sl.

- ☐ Koordinacija s drugim NVO-ima

Akteri/stakeholderi:

- ☐ Ministarstvo zdravlja i socijalne skrbi
- ☐ Institut za javno zdravstvo
- ☐ NVO-i
- ☐ Javnost

Integracijske politike zapošljavanje

PREPREKE U ZAPOŠLJAVANJU:

- ☐ Mentalitet poslovnog sektora.
- ☐ Načini zapošljavanja u javnom sektoru.
- ☐ Očekivanja poslodavca: radna snaga s vještinama; jeftina radna snaga.
- ☐ Struktura radne snage- stupanj kvalificiranosti.
- ☐ Distaniranost prema došljacima i pojava ksenofobije.

PREPORUKE:

- ☐ Izraditi pregled praksi i propisa Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta s obzirom na klasifikacije i lobiranje kroz korištenje međunarodnih ugovora o nostrifikaciji diploma.
- ☐ Stručno osposobljavanje azilanata/ica (NVO-i, ustanove, ministarstva).
- ☐ Upitnici tražiteljima/icama azila o vrsti kvalifikacija koje posjeduju, vještinama i aspiracijama.
- ☐ Uvesti sustav vaučera sufinanciranja od strane Vlade kroz Zavod za zapošljavanje ranjivih skupina (preko NVO-a, Zavoda za zapošljavanje, te korištenje fondova European social fund-a).

- ▣ Povećanje konkurentnosti na tržištu putem programa usvajanja vještina različitih kvalificiranih skupina.
- ▣ Korištenje postojećih vještina za poticanje samozapošljavanja kroz zajedničke aktivnosti nacionalnih i lokalnih vlasti (bogatiji krajevi).
- ▣ Praćenje prakse u prvim slučajevima azilanata/ica.
- ▣ Posredništvo u zapošljavanju.
- ▣ Uspostava sustava mentorstva azilantima.
- ▣ Umrežavanje NVO-a koji rade na borbi protiv ksenofobije i provođenje nacionalne kampanje.
- ▣ Potrebno je da Vlada ima jedinstvenu politiku prema nezaposlenima, a da NVO-i preuzmu podršku za ciljane grupe.