

# Integracija osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita

---

**Guzić, Anamaria**

**Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni**

**2023**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:571239>

*Rights / Prava:* [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-13**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Studijski centar za javnu upravu i javne financije

Specijalistički diplomski stručni studij javne uprave

Anamaria Guzić

**INTEGRACIJA OSOBA KOJIMA JE ODOBRENA MEĐUNARODNA  
ZAŠTITA**

Diplomski rad

Mentor: izv. prof. dr. sc. Teo Giljević

Zagreb, 2023.

## **Izjava o izvornosti**

Ja, Anamaria Guzić, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima od onih navedenih u radu.

Anamaria Guzić

## SAŽETAK RADA:

Integracija osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita se sve više prepoznaje kao područje koje iziskuje uređenje na nacionalnoj, ali i lokalnoj razini te adekvatnu reakciju vlasti s obzirom na uzastopno povećanje broja tražitelja međunarodne zaštite. Stoga, javlja se potreba za istraživanjem provedbe integracije u svrhu daljnjeg razvoja strateškog pristupa. Integracija osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita se odvija na lokalnoj razini, te je ovaj rad usmjeren upravo na razvoj politike integracije u Gradu Zagrebu. Grad Zagreb je jedina lokalna jedinica u Hrvatskoj koja je donijela strateške dokumente u svrhu provedbe integracije. U svezi s navedenim, cilj ovog rada je komparativno prikazati dosadašnje akcijske planove Grada Zagreba, Akcijski plan za integraciju tražitelja međunarodne zaštite i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za 2022. godinu te Akcijski plan Grada Zagreba za provedbu Povelje Integrirajućih gradova za 2023. i 2024. godinu. Komparacijom navedenih akcijskih planova, utvrđene su međusobne sličnosti i razlike koje su poslužile kao podloga za analizu. Rad pokušava dati odgovore na pitanja koja se odnose na ključne napretke učinjene donošenjem novog akcijskog plana, smjernice za daljnji razvoj politike integracije u Zagrebu te upućuje koje bi dodatne elemente idući akcijski plan trebao sadržavati. Provedenom komparacijom, utvrđene su razlike koje se odnose na pojedina tematska područja svakog od akcijskih planova koja se odnose na: 1) zdravstvenu zaštitu, 2) socijalnu zaštitu, 3) rad i zaposlenje, 4) obrazovanje, 5) jačanje integracijskih kapaciteta te 6) jačanje međugradske i međunarodne suradnje. S obzirom da tematska područja u akcijskim planovima nisu jednaka, ukazano je na jačanje svijesti o važnosti pojedinih područja. Također, ovim radom je ukazano na financijski aspekt izvršenja aktivnosti, proširen krug osoba na koje se akcijski plan odnosi te koje nove su nove mjere predviđene Akcijskim planom za 2023. i 2024. godinu. Važnost ovog rada je upravo u danim prijedlozima i smjernicama za buduće djelovanje Grada Zagreba, ali i ostalih lokalnih jedinica u Hrvatskoj, kako bi integracija osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita postala učinkovitija i kako bi se aktivirale ostale lokalne jedinice u Hrvatskoj u ovom području.

Ključne riječi: međunarodna zaštita, integracija, akcijski plan

## ABSTRACT:

The integration of persons who have been granted international protection is increasingly recognized as an area that requires regulation at the national and local level and an adequate reaction of the authorities in view of the successive increase in the number of applicants for international protection. Therefore, there is a need to research the implementation of integration in order to further develop a strategic approach. The integration of persons who have been granted international protection takes place at the local level, and this work is focused on the development of the integration policy in the City of Zagreb. The City of Zagreb is the only local unit in Croatia that has adopted strategic documents for the purpose of implementing integration. In connection with the above, the aim of this work is to present the current action plans of the City of Zagreb, the Action Plan for the integration of international protection seekers and persons granted international protection for the year 2022, and the Action Plan of the City of Zagreb for the implementation of the Charter of Integrating Cities for 2023 and 2024. By comparing the mentioned action plans, mutual similarities and differences were determined, which served as a basis for the analysis. The paper tries to provide answers to the questions related to the key progress made by the adoption of the new action plan, guidelines for the further development of the integration policy in Zagreb, and indicates what additional elements the next action plan should contain. Through the comparison, differences related to individual thematic areas of each of the action plans related to: 1) health care, 2) social protection, 3) work and employment, 4) education, 5) strengthening of integration capacities and 6) strengthening intercity and international cooperation. Given that the thematic areas in the action plans are not equal, it was pointed out to strengthen awareness of the importance of individual areas. Also, this paper pointed out the financial aspect of the execution of the activities, the expanded circle of persons to whom the action plan applies and what new measures are foreseen in the Action Plan for 2023 and 2024. The importance of this work lies precisely in the given suggestions and guidelines for the future activities of the City of Zagreb, but also of other local units in Croatia, in order to make the integration of persons granted international protection more effective and to activate other local units in Croatia in this area.

Key words: international protection, integration, action plan

## SADRŽAJ RADA

1. UVOD .....	1
2. DEFINIRANJE MEĐUNARODNE ZAŠTITE .....	3
3. ZAKONSKI OKVIR MEĐUNARODNE ZAŠTITE .....	5
3.1. Međunarodna zaštita na međunarodnoj razini .....	5
3.2. Međunarodna zaštita na razini Europske unije .....	6
3.3. Međunarodna zaštita na razini Republike Hrvatske .....	8
4. TEORIJSKI OKVIR INTEGRACIJE .....	9
4.1. Definiranje integracije .....	9
4.2. Modeli integracije .....	10
5. POLITIKE INTEGRACIJE .....	12
5.1. Politika integracije na razini Europske unije .....	12
5.1.1. Prvi val dokumenata .....	12
5.1.2. Drugi val dokumenata .....	14
5.1.3. Pružanje pomoći državama članicama .....	15
5.2. Politika integracije u Republici Hrvatskoj .....	15
5.2.1. Integracijski okvir u Republici Hrvatskoj .....	16
5.2.2. Integracija na lokalnoj razini u Republici Hrvatskoj .....	18
6. DOSADAŠNJA ISTRAŽIVANJA VEZANA UZ INTEGRACIJU OSOBA KOJIMA JE ODOBRENA MEĐUNARODNA ZAŠTITA .....	22
6.1. Istraživanja na međunarodnom planu .....	22
6.2. Istraživanja u hrvatskom kontekstu .....	24
7. CILJEVI ISTRAŽIVANJA .....	27
8. GRAD ZAGREB .....	28
8.1. Akcijski plan Grada Zagreba za integraciju tražitelja međunarodne zaštite i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za 2022. godinu .....	31
8.2. Akcijski plan Grada Zagreba za provedbu Povelje Integrirajućih gradova za 2023. i 2024. godinu .....	32
9. USPOREDBA .....	35
10. RASPRAVA .....	41
11. ZAKLJUČAK .....	47
12. LITERATURA .....	49

## 1. UVOD

Izučavanje integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita postaje područje od interesa unazad desetak godina. Migrantske krize koje su obilježile 2015. i 2016. godinu, uzrokovale su reakciju brojnih europskih vlasti kako bi se pružili odgovori na tadašnje izazove. S obzirom na takva recentna događanja, povećava se broj istraživanja i općeniti interes za izučavanjem integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita. Međunarodna zaštita je institut koji obuhvaća pravo na azil te pravo na supsidijarnu zaštitu (Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti NN 70/15, 127/17, 33/23). Međunarodni dokument koji čini kamen temelj za daljnji razvoj izbjegličkog prava je Konvencija o pravima izbjeglica iz 1951. godine. Razvoj nacionalne migracijske politike je tekao sporo te pod velikim utjecajem Europske unije. Utjecaj je osobitno vidljiv od 2004. godine kada je Hrvatska potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju nakon čega je nacionalna politika dobila zamah.

Usporednim razvojem migracijskih politika, pojavila se potreba za uređenjem integracijske politike. Iako ne postoji jedinstvena definicija integracije, može se protumačiti kao dvosmjernan proces kojim se osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita uključuju i prihvaćaju u društvo gdje uživaju zaštitu, uz istovremeno prilagođavanje i prihvaćanje domaćeg stanovništva (Lalić Novak i Giljević 2023: 9). Takav proces, odvija se na nekoliko razina: 1) pravno-političkoj dimenziji, 2) društveno-ekonomskoj dimenziji te 3) kulturno-religijskoj dimenziji (Lalić Novak i Giljević 2023: 9). Naponi ka razvoju integracijske politike su vidljivi na nacionalnoj razini donošenjem *Akcijskog plana za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. do 2019. godine*. Međutim, integracija je proces koji se odvija upravo na lokalnoj razini. Stoga, javlja se potreba za preuzimanjem aktivne uloge u razvoju lokalnih integracijskih politika. Iako većina lokalnih jedinica u Hrvatskoj nema iskustva s integracijom, ovaj rad pruža uvid u važnost djelovanja lokalnih jedinica s obzirom na povećanje tražitelja međunarodne zaštite na godišnjoj razini u Hrvatskoj. Grad Zagreb se ističe kao pozitivan primjer provođenja lokalne integracijske politike. Osim što je grad s najviše iskustva u ovom području, proaktivno djeluje ka unapređenju integracijskih politika donošenjem strateških dokumenata. Donesen je Akcijski plan za integraciju tražitelja međunarodne zaštite i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za 2022. godinu te Akcijski plan Grada Zagreba za provedbu Povelje Integrirajućih gradova za 2023. i 2024. godinu te je time Grad Zagreb jedina lokalna jedinica u Hrvatskoj koja je donijela strateške dokumente u ovom području.

Na temelju navedenog, cilj ovog rada je komparacijom akcijskih planova Grada Zagreba doprinijeti boljem razumijevanju i značaju integracije u Hrvatskoj te ukazati na mogućnosti daljnjeg razvoja lokalne integracijske politike predlaganjem novih mjera te smjernica. Osim toga, svrha i važnost ovog rada je i u osvještavanju ostalih lokalnih jedinica u Hrvatskoj o donošenju mjera za provedbu integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita.

U nastavku slijedi uvid u razvoj i značaj same međunarodne zaštite na međunarodnoj, europskoj te nacionalnoj razini. Nadalje, opisuje se razvoj i značaj integracije u okviru spomenutih razina te postojeći modeli integracije koji se primjenjuju u različitim državama. Kao podloga istraživanju koje je provedeno u ovom radu, prethodno su prikazana i relevantna istraživanja u međunarodnom i nacionalnom kontekstu. Prikazana istraživanja pružaju bolji uvid i razumijevanje integracije u praksi, ukazujući na najčešće probleme s kojim se nose javne uprave europskih zemalja, javna uprava Hrvatske, ali i problemi s kojima se susreću izbjeglice, ali i domaće stanovništvo u procesu integracije.



## 2. DEFINIRANJE MEĐUNARODNE ZAŠTITE

Nažalost, u današnjem svijetu i dalje postoje područja, odnosno države gdje vlada rat, strah, nemir, diktatura te ugroženost ljudskog života zbog različitih osnova. U takvim situacijama, ljudi najčešće odlaze te zbog osnovanog straha bježe i pokušavaju pronaći utočište gdje je sigurno. Zbog takvog bijega, koji je uzrokovan strahom ili opasnosti od progona, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili nekih drugih teških povreda ljudskih prava, razvija se institut međunarodne zaštite (Europska Unija, 2016: 1).

Razvojem društva, općenitom globalizacijom te prolaskom čovječanstva kroz velike krize kao što je II. svjetski rat, pitanje uređenja međunarodne zaštite itekako postaje područje interesa brojnih međunarodnih organizacija. Nakon niza godina te gradnje čitavog sustava, pravo na azil zajamčeno je na više razina. Prvenstveno, ono je zajamčeno već na međunarodnoj razini, zatim na europskoj te i na samoj nacionalnoj razini. Institut međunarodne zaštite kao takav, mora biti učinkovit. S jedne strane, treba se omogućiti utočište te zaštita osoba kojima je ona zaista potrebna. No, s druge strane, potrebno je moći učinkovito filtrirati slučajeve te u svrhu zaštite nacionalnih interesa osigurati kontrolu nad migracijama na svojem nacionalnom teritoriju (Lalić Novak, 2016: 297).

Institut međunarodne zaštite obuhvaća, osim već spomenutog prava na azil, i pravo na supsidijarnu zaštitu. Takvo razlikovanje i distinkciju poznaje nacionalni Zakon o međunarodnoj zaštiti (NN 70/15, 127/17, 33/23). U svakodnevnom govoru je uobičajeno koristiti izraz *izbjeglica* koji se odnosi na osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita te će se taj termin također primjenjivati u ovom radu (Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, 2023). Za razliku od međunarodne zaštite, postoji i pravo na privremenu zaštitu. Takva je zaštita hitnog i privremenog karaktera zbog postojanja situacije u kojoj se očekuju velika kretanja i priljevi raseljenih osoba te se uvodi na temelju odluke Vijeća Europske Unije (Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, 2023). Nadalje, važno je ukazati i na razliku između prava na azil te prava na supsidijarnu zaštitu. Prvenstveno, azil je status koji će se priznati tražitelju koji se nalazi izvan zemlje svog državljanstva ili uobičajenog boravišta, a osnovano strahuje od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja zbog čega ne može ili ne želi prihvatiti zaštitu te zemlje. S druge strane, supsidijarna zaštita će se priznati tražitelju koj ne ispunjava uvjete za stjecanje statusa azila, no postoje opravdani razlozi koji ukazuju da će se povratkom u zemlju podrijetla suočiti sa stvarnim

rizikom trpljenja ozbiljne nepravde i koji nije u mogućnosti ili koji zbog takvog rizika ne želi prihvatiti zaštitu te zemlje (Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, 2023). U svrhu što preciznijeg tumačenja zakona, člankom 21. definiran je pojam ozbiljne nepravde koja podrazumijeva prijetnju smrtnom kaznom ili smaknućem, mučenje, nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje te ozbiljnu i individualnu prijetnju životu civilnog stanovništva zbog proizvoljnog općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba (Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, 2023).

### 3. ZAKONSKI OKVIR MEĐUNARODNE ZAŠTITE

Gradnja sustava međunarodne zaštite se odvijala na nekoliko razina, međunarodnoj, europskoj te nacionalnoj. U nastavku rada bit će prikazani najznačajniji dokumenti koji su doneseni u svrhu provođenja i unaprijeđenja instituta međunarodne zaštite na spomenutim razinama. Proces institucionalizacije nije kratkotrajan te i dalje traje, no temelj i dalje čine dokumenti doneseni nakon Drugog svjetskog rata.

#### 3.1. Međunarodna zaštita na međunarodnoj razini

Na međunarodnoj razini, najznačajniji dokument je Konvencija Ujedinjenih naroda o statusu izbjeglica koja je usvojena 1951. godine. No, temelj nastanka spomenute Konvencije je Opća deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. godine. Deklaracija je usvojena i proglašena na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda. Smatra se bitnom pretečom Konvencije jer je člankom 14. propisano da svatko pred progonom ima pravo tražiti i dobiti utočište u drugim zemljama (Opća deklaracija o ljudskim pravima, 1948). S obzirom na svjetske događaje koji su obilježili sredinu prošlog stoljeća, javila se potreba za uređenjem fundamentalnih ljudskih prava na međunarodnoj razini. Konvencija je u tom periodu bila vremenski ograničena, odnosno primjenjivala se na osobe koji su odlazili iz matičnih država zbog događaja u Europi prije 1951. godine (Konvencija i protokol o statusu izbjeglica, 1951). No, takvo vremensko ograničenje prestalo je postojati 1967. godine kada je na snagu stupio Protokol o pravnom položaju izbjeglica. Protokol je samostalan dokument prema kojem su države članice dužne primjenjivati odredbe Konvencije, ali bez vremenskog ograničenja (Konvencija i protokol o statusu izbjeglica, 1951). Važnost i značaj spomenutih dokumenata dokazuje i Deklaracija iz 2001. godine kojom su države ugovornice ponovno potvrdile svoje obveze te posebno prihvatile da je temeljno načelo non-refoulement ugrađeno u običajno međunarodno pravo (Konvencija i protokol o statusu izbjeglica, 1951). Konvencija je dokument koji nije nastao preko noći te predstavlja najobuhvatniju kodifikaciju prava izbjeglica na međunarodnoj razini. Jedna od značajnijih odredbi se odnosi na definiciju pojma izbjeglice gdje se naglasak stavlja na zaštitu osoba od političkih ili drugih oblika proganjanja (Konvencija i protokol o statusu izbjeglica, 1951). Sukladno Konvenciji (1951), izbjeglica je osoba koja se zbog osnovanog straha od proganjanja radi svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili

političkog mišljenja, ne može ili ne želi vratiti u svoju državu podrijetla (Konvencija i protokol o statusu izbjeglica, 1951). Ona je, moglo bi se reći, kamen temelj izbjegličkih prava te se kao takva mora tumačiti u skladu s današnjim dobom. Ona se prilagođava promjenjivim uvjetima društva te je sklona elastičnosti u primjeni (Lalić Novak i Giljević, 2023: 13). Postavlja osnovna načela kao što su načelo zabrane diskriminacije, non refoulement, načelo nekažnjavanja zbog nezakonitog ulaska u državu te obveza država da osiguraju izbjeglicama ostvarivanje prava zajamčenih u Konvenciji (Lalić Novak i Giljević, 2023: 14).

Konvencija je u međuvremenu dopunjena regionalnim dokumentima koji se odnose na pojedinačne, odnosno karakteristične probleme za pojedina područja kao što su Konvencija organizacije Afričkog jedinstva (1969) i Deklaracija o izbjeglicama iz Cartagene (1984) (Simić, 2017: 80).

Također, na međunarodnoj razini značajna je i Deklaracija o teritorijalnom azilu iz 1967. kojom je priznavanje azila akt u okviru suverenosti pojedine države te se navodi da osoba neće biti protjerana ili prisilno vraćena ukoliko joj prijete proganjanje. Konačno, Bečka deklaracija o ljudskim pravima i Program djelovanja iz 1993. ponovno postavlja da svatko, bez obzira na osobne i druge karakteristike, ima pravo tražiti i uživati zaštitu u drugim državama u strahu od progona (Lalić, 2009: 752).

### 3.2. Međunarodna zaštita na razini EU

Na razini Europske Unije, odnosno nekadašnje Europske zajednice, prije same kodifikacije politike azila te njegove sistematizacije, naponi nisu bili usmjereni na donošenje akata već na osnivanje organizacija. Stoga, 1975. godine, 12 država članica osniva grupu TREVI u cilju borbe protiv terorizma. U okviru spomenute grupe, osnovana je Ad hoc grupa s ciljem koordinacije politike azila i usklađivanja nacionalnih viznih politika (Lalić, 2007: 843). S vremenom je osnovana i Radna grupa za imigraciju i organizirani kriminal 1986. godine. Značaj ove radne skupine je upravo donošenje Dublinske konvencije<sup>1</sup> o azilu iz 1990. godine. Konvencija je imala za cilj spriječiti ponavljanje zahtjeva za azil u državama članicama.<sup>2</sup> S obzirom da je Europska Unija posebno tijelo *sui generis*, njena uloga i značaj u razvoju politike azila se mijenjala kroz povijest te je dobivala na značaju sa sve većim porastom država članica

---

<sup>1</sup> Konvencija je 2003. zamijenjena Dublinskom uredbom

<sup>2</sup> asylum shopping – tražitelji azila ciljano biraju državu gdje će podnijeti zahtjev

kao i sa sve većim širenjem svoje nadležnosti. Sama politika azila, oblikovala se tek 1993. godine kada je na snagu stupio Ugovor iz Maastrichta iako je njime politika azila postala tek *pitanje od zajedničkog interesa* (Koturović i Bošković, 2007: 103).

Zatim, iskorak je učinjen stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama, 1999. godine, te je njime uspostavljen zajednički europski sustav azila<sup>3</sup>, a pitanje politike azila prebačeno je u prvi, odnosno nadnacionalni stup<sup>4</sup>. Europska Unija je područje slobodnog kretanja, očuvanje mira i prosperiteta svojih građana te pružanje pomoći potrebnima, uz istovremeno očuvanje i osiguranje kontrole nad svojim granicama. Ugovorom iz Amsterdama, nastupila je obveza donošenja mjera kojima se uspostavljaju zajednički minimalni standardi u području politike azila (Lalić, 2007: 847). U nadolazećem periodu, 2001.-2005., donesen je prvi paket azilnog zakonodavstva na razini Europske Unije. Najvažniji dokumenti pravne stečevine EU o azilu u kontekstu pristupa sustavu azila i prihvata tražitelja azila obuhvaćaju *Direktivu iz 2003. o utvrđivanju minimalnih standarda za prihvata tražitelja azila u državama članicama, Uredbu iz 2003. kojom se utvrđuju kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za ispitivanje zahtjeva za azilom državljana treće zemlje postavljenog u jednoj od članica (Dublinska uredba), Direktivu iz 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili kao osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita i o sadržaju dodijeljene zaštite i Direktivu iz 2005. o minimalnim standardima u postupku priznavanja i oduzimanja izbjegličkog statusa u državama članicama* (Lalić, 2009: 752).

Nadalje, Ugovor iz Lisabona označio je početak nove ere u području europske politike migracija i azila. Cilj je bio uskladiti primjenu politike azila u državama članicama poštivajući Povelju o temeljnim pravima EU. U nadolazećem periodu, usvojena su dva važna strateška dokumenta: Europski pakt o imigraciji i azilu (2008) te Stockholmski program (2009) (Koturović i Bošković, 2007: 117).

Europska Unija se u posljednjem desetljeću susrela s velikim izazovima u području migracija i migracijskih kriza što je rezultiralo donošenjem novog azilnog paketa te je 2015. godine donijela Europski migracijski program kao odgovor na trenutnu krizu. Ovaj program je unio novinu, odnosno sustav kvota po kojem se vršila raspodjela osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita po državama članicama. S obzirom na nove društvene okolnosti te

---

<sup>3</sup> CEAS

<sup>4</sup> Područja nacionalne suverenosti su prebačena na Zajednicu

globalne izazove i promjene, EU nastoji efikasno odgovoriti na potrebe društva te se to očituje revidiranim uredbama, kao što je Dublin III uredba (Koturović i Bošković, 2007: 120).

### 3.3. Međunarodna zaštita na razini RH

Iz prethodno prikazanog, ukazano je na ključne dokumente koji su utjecali na razvoj instituta međunarodne zaštite te su oni uvelike utjecali na hrvatsko zakonodavstvo u tom području. Prvenstveno, pravo na azil bilo je zajamčeno prvim Ustavom RH iz 1990, a RH je od osamostaljenja potpisnica Konvencije o statusu izbjeglica. Ustavna odredba detaljnije je razrađena Zakonom o kretanju i boravku stranaca iz 1991., no tada se ne govori o postojanju sustava azila zbog previše problema prilikom primjene u praksi i neusklađenosti normi (Lalić Novak, 2013: 251).

Prvi Zakon o azilu donesen je 2003. godine u okviru izvršavanja obveza koje su proizašle iz potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Zatim, novim Zoa, predviđen je institut supsidijarne zaštite. („Narodne novine“, broj 79/07, 88/10, 143/13). Prva međunarodna zaštita u Republici Hrvatskoj odobrena je 2006. godine, priznavanjem prava na azil (Vlada Republike Hrvatske, bez dat.).

Današnji temelj zakonodavnog okvira čini Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti koji je donesen 2015. godine te se njime detaljnije razrađuju pitanja stjecanja, oduzimanje, uvjeta, prava i dužnosti u pitanjima međunarodne i privremene zaštite. Zatim, značajan je i Zakon o strancima kojim se reguliraju uvjeti ulaska, kretanja, boravka i rada državljana trećih zemalja u RH. (Zakon o strancima NN 133/20, 114/22, 151/22). U okviru međunarodne zaštite, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (NN 143/13, 98/19) je također jedan od akata kojima se regulira politika azila i pozitivno utječe na njeno razvijanje u kontekstu nacionalne politike.

## 4. TEORIJSKI OKVIR INTEGRACIJE

U prethodnom poglavlju je sažeto prikazan razvoj i značaj instituta međunarodne zaštite kako bi se što bolje shvatila srž ovog rada, odnosno integracija osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita. Integracija je objašnjena u mnogim radovima i kroz dugo vremena se njena definicija oblikovala te će se nadalje prikazati najznačajnije definicije integracije, karakteristike te modeli.

### 4.1. Definiranje integracije

Prvenstveno, integracija je proces koji se odvija na nekoliko dimenzija, odnosno višedimenzionalan je te se tim procesom osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita uključuju i prihvaćaju u društvo gdje uživaju zaštitu. Uključuje nekoliko dimenzija: pravno-političku, društveno-ekonomsku te kulturno-religijsku. *Pravno-politička dimenzija* označava različita politička i statusna pitanja, kao što su pravo boravka, spajanje obitelji, političko sudjelovanje te stjecanje državljanstva. Nadalje, *društveno-ekonomska dimenzija* integracije se odnosi na status osoba u odnosu na tržište rada, odnosno njihovo uključivanje u radni odnos te pristupačnost socijalnim i drugim pravima. Konačno, *kulturno-religijska dimenzija* se odnosi na njihovo pravo i način prakticiranja kulturnih i vjerskih običaja i navika (Lalić Novak i Giljević, 2023: 9).

Osim što je definirana kao proces, integracija je jedna od temeljnih politika i skup mjera kojima se dugoročno ostvaruju rezultati u pogledu uključivanja izbjeglica u novu okolinu (Ajduković, Čorkalo Biruški, Gregurović, Matić Bojić, Župarić Iljić, 2019: 16). Taj proces, osim što je dinamičan, je i dugoročan te nije nikako jednosmjernan. Prilagođavanje teče u dva smjera, kako od izbjeglica koji su došli u novo društvo, tako i od domaćeg stanovništva. Međusobno se prilagođavaju na raznolikosti, uključujući jezik, kulturu i vjeru. (Ajduković et al., 2019: 16). Iako se većina autora slaže da je integracija dvosmjernan proces, postoje i stajališta koja ukazuju na nju kao trosmjernan proces, uključujući i državu porijekla izbjeglice kao treću stranu procesa (Šoljić, 2019: 6 prema Institut za migracije i narodnost, 2016).

Na integraciju se može gledati kao i proces postajanja prihvaćenim članom društva (Pennix, 2007: 10). Takav proces se ne odvija samo na jednoj razini već uključuje brojne faktore i čimbenike kao što je ranije ukazano. Naime, integracija se prvenstveno odvija na razini samog

pojedince (pripadnika manjine ili većinskog stanovništva), zatim na razini organizacija (također manjinske organizacije ili organizacije države domaćina) te na razni institucija (javne institucije te brojne politike i prakse, djelovanja) (Lalić Novak i Vukojičić Tomić, 2017: 277 prema Pennix i Garces-Mascarenas; 278str.).

## 4.2. Modeli integracije

Integracijske politike međusobno se razlikuju te se ovisno o tome, primjenjuju različiti modeli integracije. Primijenjeni model je rezultat različitih društvenih vrijednosti, te ovisno o zastupljenosti i karakteristikama nekog društvenog uređenja, države se priklanjaju jednom od modela (Bužinkić i Kranjec, 2012: 5). Postoji nekoliko sistematizacija modela integracija, no najprihvaćenija sistematizacija je prema dva modela – asimilacijski i pluralistički model. Oni nisu uvijek jednako prisutni u nekoj državi te mogu biti u različitom opsegu primijenjivani. Često se u okviru pluralističkog model razlikuju multikulturalistički te interkulturalistički pristup. (Lalić Novak i Vukojičić Tomić 2017: 279).

Klasifikaciju modela integracije je ponudio i Alexander koji razlikuje model „nepostojeće politike“ te model „politike gostujućih radnika“. Ovakav koncept je razvio na temelju istraživanja politike integracije u nekoliko gradova (Lalić Novak i Vukojičić Tomić 2017: 279 prema Alexander 2007).

U okviru ovoga rada, objasniti će se pojedini modeli prema prethodno spomenutoj sistematizaciji.

Naime, *asimilacijski model* je proces adaptacije u kojem migrant ili čitava skupina preuzme običaje, norme, vrijednosti i socijalne osobine društva u koje je došao (Bužinkić i Kranjec, 2012: 6). Ovakav pristup integracije utječe vrlo negativno na same migrante iz razloga što su prisiljeni odvojiti se od svojih vrijednosti te gube na svojoj individualnosti te identitetu. Pod velikim su pritiskom te se očekuje brzo usvajanje dominantne kulture napuštajući vlastite vrijednosti. Ovakav model ne prepoznaje kulturne različitosti te se ističe isključiva kulturološka dominacija države primateljice (Bužinkić i Kranjec, 2012: 6). Uloga države je minimalna te nije proaktivna u olakšavanju njihove integracije, već sudjeluje isključivo u pružanju potrebnih mehanizama kako bi se što brže i efikasnije preuzela dominantna kultura (Lalić Novak i Vukojičić Tomić 2017: 279).



Za razliku od asimilacijskog modela, *pluralistički pristupi* prepoznaju prava manjina te prepoznaju važnost u prihvaćanju različitosti među kulturama.

*Multikulturalizam* je model koji teži prepoznavanju i uvažavanju različitih kulturnih grupa u okviru jednog društva. Svaka grupa ima pravo uživati svoje vrijednosti, specifičnosti te se živi u okruženju gdje svaka skupina može primjenjivati svoj jezik, vjeru i ostalo. No, takav suživot može dovesti do separatizma ili segregacije jer se grupe međusobno izoliraju te grade međusobne distance (Bužinkić i Kranjec 2012: 6).

Konačno, *interkulturalizam* je pristup koji se temelji na procesu interkulturalnog dijaloga. Različitosti se, ne samo prihvaćaju, već i cijene. Riječ je o integraciji gdje se svaka kulturna različitost i specifičnost međusobno razmjenjuje te uči. Ne tolerira se bilo kakav stupanj diskriminacije ili netolerancije. Društveno uređenje se temelji na koheziji, dostojanstvu, zajedničkim vrijednostima te osjećajima povjerenja i pripadnosti (Bužinkić i Kranjec 2012: 6).

## 5. POLITIKE INTEGRACIJE

Integracija osoba je kompleksan zadatak koji iziskuje sustavno usavršavanje te koordinaciju različitih aktera na više razina (Giljević, Holjevac, Kovač, Petrovečki, Tučkorić 2020: 3). U okviru ovog rada, nadalje će se obraditi razvoj integracijskih politika u okviru Europske unije, Republike Hrvatske te s posebnim osvrtom na integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u jedinicama lokalne i regionalne samouprave. Također, ukazat će se na nedostatke i probleme karakteristični za pojedino područje u procesu razvoja spomenutih politika.

### 5.1. Politika integracije na razini Europske unije

Europska Unija se suočila s brojnim krizama u svojoj prošlosti, no ona najznačajnija migrantsko-izbjeglička kriza je bila 2015. i 2016. godine. Iako se potreba razvoja integracijske politike ukazala i prije, tada se Europa suočila s velikim problemima i uvidjela važnost u razvoju integracije (Lalić Novak i Giljević, 2019: 164). Kronološki gledano, razvoj integracijske politike na razini EU se može podijeliti na „dva vala“ dokumenata.

#### 5.1.1. Prvi val dokumenata

U prvom valu, dominirala je građanska integracija migranata, dok se kasnije fokus premješta na predmigracijske mjere integracije, društvenu koheziju, upravljanje raznolikostima te sigurnost (Božić, Kuti, 2018: 51). Osnovni dokument na kojem je gradnja integracijske politike započela, je svakako bila Povelja Europske unije o temeljnim pravima. (Giljević et al., 2020: 5).

Iako je povelja stupila na snagu 2000. godine, prvim integracijskim dokumentom smatra se *Akcijski program Europske komisije u korist migrantskih radnika i njihovih obitelji* iz 1974. No, intenzivniji razvoj integracijske politike je započeo na prijelazu tisućljeća, a ključni razvoj je imao sastanak Europskog Vijeća 1999. godine (Božić i Kuti 2008: 51).

U skladu sa donesenim zaključcima na spomenutom sastanku, Europska komisija je donijela *Priopćenje o imigracijskoj politici* 2000. godine (Božić i Kuti 2008: 52). Tim dokumentom je jasno uviđena potreba nadilaženja dosadašnjih pristupa integraciji što se prvenstveno odnosilo na asimilaciju kao jednostrano prilagođavanje migranata.

Daljnji iskorak je učinjen donošenjem *Priopćenja Europske komisije o imigraciji, integraciji i zapošljavanju* iz 2003. godine kada je prvi put definiran pojam integracije na razini EU. Također, zagovara se holistički pristup integraciji koja se dijeli u šest područja<sup>5</sup>. (Božić i Kuti 2008: 54).

Sljedeći značajan iskorak je bio dokument *Zajednička temeljna načela integracije* koji je prihvatilo Vijeće 2004. te ponovno potvrdilo 2014. Dokument je temelj za buduće projekte te inicijative integracije i sadržava 11 načela na kojima bi se trebala temeljiti integracija (Lalić Novak i Giljević, 2019: 167). Iako se u tom periodu već naglašavala dvosmjernost procesa, većina načela se odnosila upravo na imigrante kojima su se nametala određena ponašanja i postavila određena očekivanja. Time je uviđeno kako zapravo fokus nije usmjeren na međusobnu interakciju te zajedničko razvijanje društva. Također, nedostaje uključivanje migrantskih grupa čime se ograničava uključivanje migrantskih organizacije u društveni, politički i kulturni život. (Božić i Kuti 2008: 58).

Daljnje razvijanje temeljnih načela provedeno je *Zajedničkim okvirom za integraciju državljana trećih zemalja u Europskoj uniji* iz 2005. Programom se nastojalo uspostaviti koherentiji pristup integraciji na razini EU, ostavljajući držama članicama da samostalno odrede svoje prioritete i politike provedbe integracije. Ovim dokumentom su predložene konkretne mjere u svrhu provedbe načela te su naponi usmjereni ka prepoznavanju specifičnih potreba migranata. Iako je učinjen pozitivan iskorak, dokumentom svejedno dominira doživljavanje migranta kao objekta te neosjetljivost na mogućnost stvaranja segmentirane integracije. (Božić i Kuti 2008: 55).

Posljednji dokument koji je donesen u okviru prvog vala je *Javnopolitički plan za zakonite migracije* iz 2005. godine. Politika integracije je tek djelomično obuhvaćena, no fokus se počinje premještati na predmigracijske mjere u državama porijekla. (Božić i Kuti 2008: 56).

---

<sup>5</sup> Integracija u tržište rada, obrazovanje i jezične vještine, stanovanje, zdravlje i socijalne službe, društveni i kulturni okoliš, nacionalnost u građansko državljanstvo

Iako je donesen značajan broj dokumenata u kratkom periodu, europske institucije su se susrele s brojnim kritikama. Kritike su se prvenstveno odnosile na formuliranje integracije kao jednosmjernog procesa, iako se definira kao dvosmjernan proces. Ne razlikuju se mjere provođenja integracije između različitih generacija i naraštaja te dominira neosjetljivost prema različitostima iako se naglašava kako se one uvažavaju. Nadalje, postavljeni su suprotstavljeni ciljevi jer se od migranata očekuje doprinos zemlji, dok se istovremeno očekuje da će odbaciti svoje nacionalne i kulturne povezanosti sa zemljom porijekla. Daljnji razvoj politike integracije obilježava nepromišljenost o provedbi pojedinih mjera prema određenim područjima te se zanemaruju uočeni nedostaci. (Božić i Kuti 2008: 57 prema Martiniello, 2006).

### 5.1.2. Drugi val dokumenata

Dokumente donesene u nadolazećem periodu karakterizira naglašavanje društvene kohezije, raznolikosti te sigurnosti. Prvi korak u skladu s tim vrijednostima, bio je donošenje *Europskog programa za integraciju državljana trećih zemalja* 2011. godine. Naglasak je stavljen na integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita te se naglašava uključivanje različitih aktera u više područja integracije. Osim što se definiraju izazovi te donose preporuke, javlja se usmjerenost i ka poticanju veza s državom porijekla te shvaćanjem integracije kao trosmjerni proces (Božić i Kuti 2008: 61).

2015. godine, objavljen je *Europski migracijski program*. Usmjerenost je na suzbijanju i kontroliranju nezakonitih kretanja u Sredozemlju te se uspostavljaju dugoročne i kratkoročne mjere za integraciju izbjeglica (Božić i Kuti 2008: 60).

Zajednički okvir integracijske politike je uspostavljen 2016. godine donošenjem *Akcijskog plana za integraciju državljana trećih zemalja*. Naglašava se i dalje nezadovoljavajuć položaj migranata u usporedbi s državljanima EU u odnosu na zaposlenje, obrazovanje te uključenosti u socijalni i kulturni život. Pokušava se stvoriti koherentan sustav integracije na razini EU te se takva namjera pokušava ostvariti pružanjem financijske, političke i operativne pomoći državama članicama (Lalić Novak i Giljević, 2019: 167). Naglašava se provođenje mjera koje više nisu isključivo usmjerene na sam dolazak migranata, već se razvijaju i predmigracijske mjere kao što su učenje jezika te stručno osposobljavanje (Božić i Kuti 2008: 61). Nadalje, naglašava se pripremljenost lokalnih jedinica za provođenje integracije, omogućavanje pristupa

tržištu rada i obrazovanju. Cilj nije samo provoditi integracijske politike, već aktivno uključiti migrante u izradu te provedbu politika uz svakodnevnu borbu protiv diskriminacije i poticanje osjećaja pripadnosti (Lalić Novak i Giljević, 2019: 177).

Prikazani europski dokumenti su razvojem politike integracije postajali sve više usmjereni na sigurnost te poticanje dvosmjernosti procesa integracije. No, iako je pozitivan iskorak učinjen s posljednjim valom dokumenata, kritike su upućene na nedostatak proaktivnosti. Naime, institucije su reagirale tek kad su se pojavili problemi prilikom integracije izbjeglica, pogotovo u periodu migrantske krize polovinom prošlog desetljeća (Božić i Kutli 2008: 61). Usprkos tome, Europska unija je postavila temeljni okvir za provedbu politike integracije te utjecala na nacionalnu integracijsku politiku u Hrvatskoj što će biti prikazano u nadolazećem poglavlju.

### 5.1.3. Pružanje pomoći državama članicama

Iako su reakcije na određene probleme bile nepravodobne, ključni je utjecaj EU na nacionalni razvitak integracijske politike u okviru raznih programa te financijske pomoći. Zahvaljujući *Europskom fondu za integraciju (2007-2013.)*, države članice su mogle provesti brojne projekte koji su uvelike olakšali integraciju. Sredstvima su se financirali tečajevi jezika, omogućavao se pristup različitim uslugama te uvelike olakšao proces tranzicije i pospješio proces integracije (Lalić Novak i Giljević, 2019: 171).

Također, bitno je spomenuti i *Fond za azil, migracije i integraciju* koji se pruža od 2014. godine državama članicama. Osim navedenih, države članice mogu uživati i sredstva u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova (Lalić Novak i Giljević, 2019: 171).

## 5.2. Politika integracije u Republici Hrvatskoj

Iako je Hrvatska u svojoj prošlosti bila zemlja iseljavanja, u posljednjem desetljeću se bilježi porast doseljenika, odnosno izbjeglica čime na sve većem značaju dobiva razvoj integracijskih politika. Statistički prikazano, u periodu od 2006. godine do 31.03.2023. godine, u Hrvatskoj je međunarodna zaštita odobrena 904 osobe. Poseban porast se bilježi 2017. i 2018. godine kao posljedica izbjegličkih kriza. Globalne situacije se odražavaju na nacionalnoj razini te je

pokazatelj toga upravo to da je najviše tražitelja međunarodne zaštite u 2023. godini iz Ruske Federacije (Ministarstvo unutarnjih poslova, bez dat.). Osim razvoja zakonodavnog okvira, važnu ulogu ima i razvoj provedbenih dokumenta koji će u nadolazećem poglavlju biti prikazani (Lalić Novak i Vukojičić Tomić 2017: 285). Budući da su izbjeglice i stranci pod supsidijarnom zaštitom ranjiva kategorija u odnosu na domaće stanovništvo te osobe koje zakonito migriraju, integracija se javlja kao područje od posebnog interesa s obzirom da je najčešće riječ o osobama koje nisu obrazovane, ne poznaju hrvatski jezik te nemaju dostatna financijska sredstva. U takvim uvjetima, integracija je poprilično otežana (Lalić Novak i Kraljević, 2014: 50).

### 5.2.1. Integracijski okvir u Republici Hrvatskoj

Integracijski okvir u RH obuhvaća zakonodavni, strateški i institucionalni okvir koji pretežito odgovara razvoju okvira na međunarodnoj razini (Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, bez dat.).

Temeljne odredbe na kojima se gradi integracijska politika su svakako odredbe Ustava te se člankom 14. propisuje kako svatko ima temeljna prava i slobode neovisno o rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama. Također, Ustavom se jamči utočište svim osobama bez državljanstva i stranim državljanima te pravo slobodnog kretanja u okviru teritorija ima svaki stranac koji zakonito boravi u Hrvatskoj (Ustav Republike Hrvatske NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14).

Zakonodavni okvir integracijske politike u Hrvatskoj čini nekoliko zakona te podzakonskih propisa. Utjecaj Europske unije se očituje upravo u prenošenju direktiva u nacionalno zakonodavstvo u području integracije. Već ranije spomenuti Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti čini zakonodavni temelj za integraciju osoba. Za potrebe ovog rada, usmjerit će se na zakonske odredbe zakona koji su značajnu za samu integraciju osoba, odnosno na prava i obveze azilanta i stranca pod supsidijarnom zaštitom. Osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita u Hrvatskoj imaju pravo na: boravak u Republici Hrvatskoj, spajanje obitelji, smještaj, rad, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, slobodu vjeroispovijesti, besplatnu pravnu pomoć, socijalnu skrb, pomoć pri integraciji u društvo, vlasništvo nekretnine sukladno Konvenciji iz

1951. godine te stjecanje hrvatskog državljanstva prema propisima koji uređuju stjecanje državljanstva. Osobe imaju pravo na pomoć pri integraciji u društvo najduže tri godine od uručenja odluke te se pomoć odnosi na ostvarivanje prethodno navedenih prava. Pomoć se ostvaruje izradom plana integracije s posebnom pažnjom prema njegovim osobnim potrebama, znanjima, sposobnostima te vještinama. Nadalje, u svrhu provedbe izrađenog plana, osobi kojoj je odobrena međunarodna zaštita se pruža pomoć te se vrši nadzor nad izvršenjem plana (Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti NN 70/15, 127/17, 33/23). Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti time postavlja temeljna prava, a njihova daljnja razrada i ostvarivanje se ostvaruje u okviru zakona za pojedino područje kao što je na primjer ostvarivanje prava na socijalnu skrb u skladu sa Zakonom o socijalnoj skrbi (Blagojević, 2020: 723)

Osim zakonodavnog okvira, važnost treba prikloniti provedbenim, odnosno strateškim dokumentima. Kao ključni dokument u razvoju politike integracije navodi se *Migracijska politika Republike Hrvatske za razdoblje od 2013. do 2015. godine*. Politika je donesena u svrhu pridruživanja Europskoj uniji i korištenja fondova (Lalić Novak i Giljević 2019: 172). Svrha ove politike je bila da sva migrantska kretanja budu u korist općeg ekonomskog i socijalnog razvitka društva te se kao cilj postavlja učinkovito djelovanje aktera na različitim razinama kako bi se pronašla rješenja prema izazovima koje postavljaju migrantska kretanja. Predviđeno je pet integracijskih mjera u svrhu razvoja politike: izradu prijedloga za imenovanje Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca; imenovanje Radne skupine za operativnu provedbu zadaća Stalnog povjerenstva; izradu akcijskog plana za uklanjanje prepreka kod ostvarivanja prava u području integracije; aktivnosti koje imaju za cilj podizanje javne svijesti o različitim aspektima i uzročno-posljedičnim pojavama migracijskih kretanja, te provedbu nastavnog plana i programa hrvatskog jezika za osobe starije od 15 godina na razini svih županija (Blagojević, 2020: 723).

Na osnovi Migracijske politike, donesen *Aksijski plan za uklanjanje prepreka u ostvarivanju pojedinih prava u području integracije stranaca za razdoblje od 2013. do 2015. godine*. Kao cilj plana se postavlja ostvarivanje određenih prava migrantima. S druge strane, od migranata se očekuje da pospješuju daljnji razvitak zemlje primateljice i pozitivno utječu na ekonomski i socijalni status države. (Lalić Novak i Giljević 2019: 175).

Nadalje, Vlada RH je 2017. godine prihvatila *Aksijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. do 2019. godine*. Posebna pažnja je priklonjena integraciji osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita s obzirom na nedavne

izbjegličke krize i negativne posljedice događaja. Novina je predviđeno donošenje Plana razmjesta osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita. (Lalić Novak i Giljević, 2019: 175).

Konačno, institucionalni okvir integracije predstavlja također područje od interesa koje uvelike utječe na uspješnost integracije. Tijelo nadležno za opću implementaciju politike integracije je Ministarstvo unutarnjih poslova (Blagojević, 2020: 728). Međutim, evaluacija provedbe Akcijskog plana za integraciju iz 2013. godine ukazuje kako MUP nema odgovarajući upravni kapacitet za izradu individualnih integracijskih planova (Lalić Novak i Giljević, 2019: 176). Nadalje, koordinacije integracije je u nadležnosti Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske sukladno čl. 76. st. 5. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti. Koordinacija se provodi u okviru Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo i pripadajuće Radne skupine koja izrađuje prijedloge strateških dokumenata u ovom području (Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti NN 70/15, 127/17, 33/23). Svakako nije zanemariv ni utjecaj ostalih ministarstava u provedbi integracije u okviru svojeg resurnog područja (Blagojević, 2020: 729). Također, od 2017. počinje rasti utjecaj nevladinih organizacija u integraciji izbjeglica. U nacionalnom okviru, veliku ulogu ima Hrvatski crveni križ, Isusovačka služba za izbjeglice, Hrvatski pravni centar, Centar za mirovne studije, Udruga „MI“ – Split, Are You Syrious i tako dalje (Blagojević, 2020: 729).

### 5.2.2. Integracija na lokalnoj razini u RH

Lokalne integracijske politike dobivaju na važnosti početkom 2000-ih godina na razini država članica Europske unije. Hrvatska u kontekstu lokalne integracije zaostaje te ju karakterizira manjkavost akcijskih i strateških dokumenata na lokalnoj razini. Usmjerenost je na donošenju dokumenata na nacionalnoj razini, a njihova uspješnost u provedbi se održava upravno na lokalnoj razini (Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, bez dat.). Osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita smještaju se u jedinice lokalne i regionalne samouprave (dalje: JLRS) gdje se integracija upravo i odvija, u okviru škole, radnog mjesta, svakodnevnice komunikacije sa susjedima. Stoga, posebna se pozornost treba usmjeriti na JLRS kao sudionike u procesu integracije i ukazati na potrebe razvijanja politike integracije na toj razini (Ajduković et al., 2019: predgovor).



Koliko se uspješno provodi integracija na lokalnoj razini može se zaključiti na temelju toga u kojoj su mjeri zadovoljene dimenzije integracije. Naime, na lokalnoj razini se treba omogućiti ekonomska integracija, odnosno osigurati financijska samostalnost izbjeglice te da u konačnici ona svojim radom doprinosi gospodarskom razvoju zajednice. Također, socijalna i kulturološka integracija podrazumijevaju aktivan doprinos i sudjelovanje u lokalnoj zajednici uključujući i dobro ljudske odnose u društvu. Neostvarivanje takvih integracija utječe negativno ne samo na same izbjeglice, zbog osjećaja izoliranosti, već utječe negativno i na same gradove jer postaju područja gdje se javlja segregacija bez postojanja društvenog sklada unutar lokalne zajednice (Lalić Novak i Vukojičić Tomić 2017: 281).

Pozitivnim iskorakom se smatra *Okvir o integraciji osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na lokalnoj razini* koji je izrađen u okviru Projekta „Potpora provedbi politike za integraciju migranata“ koji financira EU. Donošenjem Okvira, želi se postići olakšan pristup JLRS pri izradi vlastitih akcijskih i strateških dokumenata s obzirom da Okvir djeluje kao podrška te linija vodilja k tome (Lalić Novak i Giljević, 2019: 178).

U praksi, jedino se grad Zagreb i Kutina ističu kao gradovi koji imaju iskustva u provedbi integracije izbjeglica. Iako ih je većina smještena u Zagrebu, dosadašnji trend povećanja broja tražitelja međunarodne zaštite ukazuje na to da će u budućnosti sve veći broj izbjeglica biti smješten i u druge jedinice lokalne samouprave (Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, bez dat.). Samim time, jedinice se susreću s nekim problemima kojima je potrebno sustavno i strateški pristupiti kako bi mogle osigurati kvalitetnu integraciju u okviru svoje zajednice. Prvenstveno, potrebno je predvidjeti dostatna financijska sredstva u proračunu kako bi se mjere i aktivnosti iz potencijalnih strateških planova mogle provesti. Također, potrebno je poraditi na jačanju upravnih i administrativnih kapaciteta i sveopćoj educiranosti službenika koji direktno komuniciraju i ostvaruju kontakt sa ranjivom skupinom (Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, bez dat.). Kao način ostvarivanja što učinkovitije integracije, potrebno je osigurati koordinaciju različitih aktera u okviru lokalne jedinice. Na takav način, predviđene mjere se mogu puno efikasnije provesti te sustavno razvijati (Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, bez dat.). U svrhu koordinacije, 2020. godine, ravnatelj Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, imenovao je koordinate za 18 gradova na području RH (Lalić Novak i Giljević, 2023: 35). Podršku u koordinaciji mogu pružiti i županije koje svojim financijskim doprinosom i razvoju dokumenata mogu pridonijeti razvoju integracijske politike u lokalnim jedinicama (Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, bez dat.). Svakako, ne smije se izostaviti suradnja s drugim tijelima kao što su organizacije civilnog

društva te javne ustanove u području kulturnih i kreativnih industrija. Uviđeno je kako su upravo te organizacije mjesto koncentracije komunikacije, inovacija te razvijanja novih programa i projekata. Osim spomenutih organizacija, važno je uključiti i predstavnike vjerskih zajednica koji pružaju potporu izbjeglicama te omogućuju uklanjanje eventualnih prepreka u okviru zajednice. (Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, bez dat.). S obzirom da se u lokalnoj zajednici ostvaruje najbliži odnos sa izbjeglicama te se na toj razini odvija integracija osoba, zadatak zajednice je provoditi mjere koje će pomoći njihovoj integraciji. Primjerice, područje kulture i sporta su idealni za provođenje integracijskih mjera kako bi se osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita zbližile sa zajednicom, razvile pozitivne osjećaje u svojoj novoj okolini te razvili osjećaje pripadnosti i uključenosti (Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, bez dat.). Osim dosad nabrojenih problema, odnosno izazova na kojima je potrebno poraditi, potrebno je u svakom smislu provoditi antidiskriminacijske mjere i politike prilikom provođenja integracije, pogotovo prilikom postupanja službenika i drugih stručnih djelatnika. Nadalje, potrebno je proučiti same potrebe i mogućnosti lokalne jedinice u odnosu na potrebe na tržištu rada i mogućnostima smještaja te na transparentan način vršiti proces razmještanja osoba (Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, bez dat.). U vezi s navedenim, problem u praksi je što većina JLRS nemaju podatke o raspoloživim kapacitetima smještaja jer u vlasništvu nemaju nikakav stambeni fond ili je smještaj već dan na korištenje nekoj drugoj ranjivoj socijalnoj skupini. Često se u takvim situacijama kao problem javlja cijena najamnine od strane privatnih stanodavaca te takva situacija nepovoljno utječe na zadovoljstvo azilanata (Ajduković et al., 2019: 82). Konačno, u svrhu napretka integracije na lokalnoj razini, poželjno je provoditi i studije kao što su pilot-programi (Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, bez dat.).

Slijedom dosad navedenog, uspješnost integracije na lokalnoj razini je moguće procijeniti i s obzirom na učestalost interakcije te povezanošću ljudi u zajednici (Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, bez dat.). No, kako bi se to ostvarilo, potrebno je ostvariti najbitniju dimenziju integracije, sporazumijevanje, odnosno poznavanje hrvatskog jezika (Ajduković et al., 2019: 12). Iako naizgled logična pretpostavka za uspješnu integraciju, posebna se pozornost posvećuje upravo ovome jer se u praksi javljaju problemi te nesporazumi. Naime, sporazumijevanje je preduvjet za uspješnost integracije, u okviru radnog mjesta, u području obrazovanja ili pukog odlaženja u kupovinu (Ajduković et al., 2019: 81). Stoga, bitno je na transparentan način koordinirati aktivnosti provedbe tečaja te omogućiti tečaj svim izbjeglicama, što pretpostavlja postojanje određenih kapaciteta. Provedeno istraživanje

pokazuje kako JLS smatraju kako je Ministarstvo znanosti i obrazovanja odgovorno za organizaciju te provođenje tečaja. K tome, problemi se javljaju i oko financiranja tečaja te osiguranja potrebnih kapaciteta (Ajduković et al., 2019: 12). Ovakav problem će se riješiti donošenjem lokalnih akcijskih planovima koji predviđaju određene aktivnosti za koje su izdvojena dostatna sredstva te koordinacijom i komunikacijom između središnje vlasti te predstavnika lokalnih jedinica. Koliko je sporazumijevanje važno, pokazuje i činjenica da čak oko 40% osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u RH čine djeca. Sagleda li se integracija iz takvog kuta, zaključuje se kako je potrebna posebna pažnja i briga jer su posebna ranjiva skupina i sporazumijevanje bi pridonijelo njihovom uključivanju u obrazovni sustav (Jelić, Čorkalo Biruški, Stanković, Vrdoljak, 2023: 8).

S obzirom da se većina JLRS u RH nije još susrela s integracijom, važno je osvijestiti njihovu ulogu u ovom procesu kako bi se mogle adekvatno pripremiti na nadolazeće aktivnosti koje će biti potrebno provesti.

Iz dosad prikazanog razvoja politike interacije, uočava se napredak zadnjih nekoliko godina kao posljedica tražitelja međunarodne zaštite. Razvoj politike nije linearan te ga obilježava trenutna situacija društva. Kao dodatna podloga razumijevanju srži ove teme, nadalje će biti prikazana dosadašnja istraživanja provedena na temu integracija izbjeglica u međunarodnom i hrvatskom kontekstu.

## 6. DOSADAŠNJA ISTRAŽIVANJA VEZANA UZ INTEGRACIJU OSOBA KOJIMA JE ODOBRENA MEĐUNARODNA ZAŠTITA

### 6.1. Istraživanja na međunarodnom planu

Prethodno je prikazan razvoj politike integracije, te će se u okviru ovog rada, u svrhu razumijevanja teme u praksi, prikazati neka od istraživanja koja su provedena na međunarodnoj razini. Sama činjenica da se u periodu od 2013. do 2017. godine, broj osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u Europi utrostručio, ukazuje na potrebu povećanog interesa te provedbu daljnjih istraživanja u tom području (Donato i Ferris 2020: 8). Kao podloga za daljnji razvoj, korisno je preuzeti dobre prakse iz drugih država te razvijati sustavnu globalnu politiku integracije. Stoga, istraživanja ukazuju koje su razlike među nekim državama, s kojim problemima se susreću države u praksi i koje područje je potrebno dalje razvijati.

Politika integracija se razlikuje od države do države, te se samim time i uspješnost provedbe integracije razlikuje između država. Svaka se susreće s različitim problemima u praksi i implementaciji politike. Iako su neke države rano počele razvijati svoje integracijske politike i aktivno provoditi integracijske mjere, i dalje nailaze na poteškoće u svakodnevnoj primjeni. Tako je jedno od provedenih istraživanja u Njemačkoj, Francuskoj i Švicarskoj ukazalo kako svaka od navedenih država ima neke specifične probleme koji predstavljaju problem izbjeglicama prilikom integracije. Primjerice, u Njemačkoj se kao najčešći problem javlja pronalazak adekvatnog smještaja, u Francuskoj se kao problem javlja osiguravanje provedbe tečaja, odnosno učenje jezika, dok u Švicarskoj problem predstavlja postupak prijave boravišta. Posljedično, provedenim istraživanjem je dokazano kako su ispitanice izbjeglice marginalizirane te isključene iz svih područja integracije (Feinstein, Poleacovschi, Drake, Winters, 2022). Na području Njemačke, provedeno je još jedno istraživanje s primarnim fokusom na stavove i iskustva izbjeglica. Istraživanjem je utvrđeno kako dugotrajni boravak u azilnom prihvatilištu tijekom čekanje odluke o zahtjevu, negativno utječe na njihovo samopouzdanje i samopoštovanje. U tom početnom periodu se susreću s prvim problemima. Također, iako je za Njemačku karakteristična tradicionalna i snažna weberijanska uprava, ukazano je na probleme s birokracijom te nedovoljnom komunikacijom između službenih osoba i tražitelja međunarodne zaštite tijekom samog postupka. U počecima samog postupka integracije, naglasak je stavljen na usavršavanje jezika gdje izbjeglice pretežito ostvaruju komunikaciju s drugim izbjeglicama. U tom periodu, predlaže se održavanje aktivnosti gdje će ostvariti kontakt

i sa domaćim stanovništvom u svrhu postupnog prilagođavanja. Iako Europska unija financira i provodi brojne programe obrazovanja i usavršavanja koji su dostupni izbjeglicama, nedostatak transparentnosti i informiranja od strane države, posljedično dovode do neinformiranosti osoba i neiskorištavanja svojih potencijala i mogućnosti (Gürer, 2019: 68).

Zadržavajući se u europskom kontekstu, zanimljivo je ukazati i na skandinavske zemlje koje su poznate kao snažne socijalne države. Iako prepoznatljive po svojoj provedbi integracijske politike, Norveška i Švedska, donoseći proaktivne mjere za integraciju politika, također nemaju zadovoljavajuću razinu integracije prema provedenim komparacijama. Naime, istraživanjem je dokazano kako i dalje svakodnevno postoje velike razlike u društvu između izbjeglica te domaćeg stanovništva te se savjetuje kreatorima politika reevaluacija dosadašnje politike stavljanjem na naglasak poznavanje jezika, kulture te pitanje sigurnosti (Valenta i Bunar, 2010).

Nadalje, razvoj komparativne političke literature omogućuje prikaz ishoda politike integracije i uvid na koji način politička stajališta utječu na razvoj integracije. Provedeno empirijsko istraživanje ukazalo je na potrebu daljnjeg razvoja istraživanja naglašavajući kako kreatori politika u Europi često zanemaruju poveznicu između integracije i antidiskriminacije. Naime, fokus je uvijek primarno stavljen na same izbjeglice te su postavljena brojna očekivanja koja moraju ispuniti kao što su učenje jezika, pronalaženje smještaja i ostalo. Posljedično, kreatori politika ne uzimaju u obzir različitost u školovanju, probleme s kojima se svakodnevno susreću te na takav način otežavaju njihovu integraciju u društvo (Givens 2007: 80). Također, nedostaju istraživanja o stavovima izbjeglicama te bi se buduća istraživanja trebala usmjeriti na njih i njihove potrebe. Za daljnje potrebe istraživanja, savjetuje se prekooceanska razmjena iskustva i podataka jer iako drugačije, zemlje na međunarodnoj razini svejedno dijele brojne sličnosti u provođenju integracije (Givens 2007: 81). No, iako su potrebna daljnja istraživanja, pogotovo u kontekstu integracije izbjeglica, postoje problemi u praksi prilikom pronalaženja podataka jer često ne postoje internetski sustavi baze podatke koje bi poslužile kao relevantni izvori. Također, često su podaci objavljeni isključivo na službenom jeziku dotične države što nadalje otežava postupak analize i obrade podataka (Donato i Ferris 2020: 12).

Provedena istraživanja često uspoređuju korelaciju u okviru prethodno spomenutih dimenzija integracije, sagledavajući integraciju u kontekstu tržišta rada, smještaja, poznavanja jezika. No, jedno od recentnih istraživanja je ukazalo na jedan aspekt koji se često izostavlja prilikom provođenja istraživanja te vršenja analize. Naime, osobe kojima je odobrena međunarodna

zaštita često imaju turbulentnu prošlost, odnosno imaju poteškoće s fizičkim i mentalnim zdravljem. Posljedično, takvim stanjem, nisu u mogućnosti ostvarivati uspjehe na poslovnoj razini kao domaće stanovništvo. Izvori ukazuju na jako malo posvećenosti toj tematici, zanemarujući činjenicu da većina izbjeglica ima post traumatični sindrom (Donato i Ferris 2020: 12). S obzirom na to, potiče se važnost uvažavanja različitosti i prilagodbe u programima s obzirom na njihove potrebe, pogotovo one mentalne prirode. U skladu s navedenim, istraživanja također pokazuju da škole i obrazovni sustavi koji potiču uključivanje i raznolikost, imaju bolje rezultate i pokazuju uspješnost kada su fokusirani na specifične potrebe učenika izbjeglica (Bilgili, Huddleston, Joki, 2015: 3).

Zaključno, prikazana istraživanja ukazuju na probleme s kojima se susreću pretežito europske države. Iako postoji tendencija međusobnog približavanja migracijskih politika, vidljive su razlike između država u praksi. Ovakav prikaz može poslužiti kao primjer i za razvoj nacionalnih politika, prijenosom pozitivnih praksi te uviđanjem s kakvim problemima se susreću razvijene države. Svakako, generalno je vidljiva potreba za većom transparentnosti, jasnoćom postupka i većom informiranosti tražitelja međunarodne zaštite. Pretjerana birokratizacija i odugovlačenje postupka je problem koji iznenađujuće karakterizira prethodno spomenute zemlje. Uzimajući u obzir navedeno, daljnji razvoj istraživanja bi se trebao usmjeriti više na potrebe i iskustva samih izbjeglica, uzimajući u obzir i druge elemente koji utječu na integraciju.

## 6.2. Istraživanja u hrvatskom kontekstu

Zasad još uvijek ne postoje brojna domaća istraživanja na temu integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita (Fališevac 2021:10). Međutim, u nadolazećem poglavlju sažeto će se prikazati neka od provedenih relevantnih istraživanja kako bi se uvidjelo u kolikoj mjeri je integracija u RH uspješna, koji problemi se najčešće pojavljuju u praksi te stavovi domaćeg stanovništva.

O samoj uspješnosti provedbe integracije na razini Hrvatske, ukazuje indeks politike integracije migranata (MIPEX) koji služi kao jedinstveni alat za mjerenje politike integracije. U 2019 godini, što je zadnji javni dostupni podatak, Hrvatska ima 39 bodova od mogućih 100, što ju čini blago nepovoljnom u kontekstu provođenja integracije. Politička participacija te pristup državljanstvu su kritična područja koja predstavljaju područje s negativnim utjecajem na

integraciju. S obzirom da je prema MIPEx-u Hrvatska označena kao 'jednakost na papiru', ukazano je na daljnju potrebu sustavnog razvijanja politike integracije s obzirom da imigranti u konačnici nemaju jednake mogućnosti kao i domaće stanovništvo (Migrant integration policy index, bez dat.) Indeks temelji na relevantnim međunarodnim istraživanjima, korisno ga je proučiti te na temelju njega uvidjeti koja područja u procesu integracije izbjeglica iziskuju dodatan trud i ulaganja od strane nositelja vlasti, pa i samih građana (Migrant integration policy index, bez dat.)

Nadalje, u svrhu provedbe integracije, postojeća istraživanja ukazuju na važnost omogućavanja pristupa tržištu rada izbjeglicama kako bi ostvarili kontakte te se na taj način integrirali u društvo. Problem predstavljaju ograničenja pristupa tržištu rada, restriktivne norme za stjecanje državljanstva što posljedično vodi k tome da izbjeglica ovisi o isključivoj pomoći države nalazeći se na rubu društva (Murphy i Baričević, 2015: 59). U svezi s tržištem rada, s druge strane, provedeno istraživanje je ukazalo da domaće stanovništvo muči preopterećenost tržišta rada kao posljedica doseljavanja izbjeglica te ih na u tom kontekstu vide kao blagu prijetnju (Baričević i Koska 2017: 11).

Detaljan uvid u integraciju na nacionalnoj razini ponudilo je istraživanje Ajdukovića i suradnika provedeno 2019. godine. Istraživanje je bilo opširno te je svrha bila uvidjeti potrebe jedinica lokalne i regionalne samouprave u provođenju integracije te uvidjeti stavove građana u odnosu na integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita (Ajduković et al., 2019:8). Istraživanjem se utvrdilo kako hrvatski građani izražavaju neutralan stav prema izbjeglicama, iako osjećaju blagu prijetnju. Najviše negativnih stavova je dolazilo iz dalmatinske regije gdje je najmanji broj ispitanika spreman pružiti pomoć ili ostvariti komunikaciju sa izbjeglicama (Ajduković et al., 2019: 10). U svakodnevnom životu, niska je razina komunikacije s azilantima. Međutim, kao što je naglašeno u prethodnim poglavljima, komunikacija čini bitnu pretpostavku integracije te je takav podatak negativan ukazatelj na njihovu socijalnu uključenost u društvo. Nadalje, istraživanje je pokazalo iznenađujuće nisku razinu informiranosti građana o broju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u RH, odnosno samo je 20% ispitanika pružilo približno točan odgovor (Ajduković et al., 2019: 10). Ovakav rezultat ukazuje na potrebu informiranja i educiranja javnosti te podizanje razine svijesti o izbjeglicama i njihovim potrebama. U tom kontekstu, mediji igraju važnu ulogu te je istraživanjem dokazano kako su mediji najčešći izvor informacija, no dokazano je kako mediji negativno predstavljaju izbjeglice (Ajduković et al., 2019: 9). U odnosu na samu integraciju izbjeglica, većina ispitanika smatra kako je poželjan oblik integracije onaj koji uključuje

zadržavanje vlastite kulture i vrijednosti uz istovremeno prihvaćanje kulture države primateljice (Ajduković et al., 2019: 10). Takav pozitivan rezultat ipak ukazuje na želju i razumijevanje hrvatskih građana prema integraciji i društvenoj koheziji. No, s druge strane, jedno od istraživanja je ukazalo na nepovjerenje prema izbjeglicama u smislu da će se na bilo koji način moći ili htjeti kulturno prilagoditi te da se razlike među kulturama ne mogu mijenjati (Baričević i Koska 2017: 14). Nadalje, u okviru lokalne razine, razočaravajući je podatak koji ukazuje da većina ispitanih JLRS nisu upoznate s nacionalnim Akcijskim planovima (Ajduković et al., 2019: 11). Takav rezultat uvelike ukazuje na potrebu poduzimanja mjera za aktivnije uključivanje i sudjelovanje predstavnika lokalnih tijela te njihovoj edukaciji. Također, ukoliko su jedinice lokalne samouprave i upoznate s Akcijskim planom, često su mišljenja kako se mjere ne mogu efikasno provesti u praksi te da nisu prilagodljive na potrebe svake jedinice. Zajedničko stajalište svih predstavnika je nužnost ubrzanja administrativnih procedura i postupaka kako bi se izbjeglicama na jednostavniji i brži način mogle osigurati potrebne usluge (Ajduković et al., 2019: 11). U tom kontekstu, zaključno je svakako potrebna bolja međusektorska suradnja i koordinacija (Ajduković et al., 2019: 14). S obzirom na malo iskustva u integraciji izbjeglica, jedinicama lokalne i regionalne samouprave treba prije svega pružiti potrebnu podršku, osigurati im potrebne kapacitete ukoliko same nemaju dovoljno dostatnih sredstava i poboljšati koordinaciju između središnje i lokalne razine. Jedino se grad Zagreb ističe kao pozitivan primjer zbog svojeg iskustva i raspoloživih kapaciteta. S obzirom na dosad ukazano stanje provođenja integracije u Republici Hrvatskoj, nadolazeća analiza i istraživanje bit će u okviru grada Zagreba.



## 7. CILJEVI ISTRAŽIVANJA

Primarni cilj ovog istraživanja je uvidjeti razlike, te eventualni napredak u razvoju integracijskih politika donošenjem akcijskih planova. Komparacijom dva akcijska plana Grada Zagreba, usporedit će se bitne sličnosti i razlike te u kojim područjima je grad Zagreb ostvario ciljeve. Također, cilj ovog istraživanja je proučiti na koji način grad Zagreb pozitivno doprinosi integraciji osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita.

Cilj ovog rada je dati prikaz relevantnih dokumenata i rezultata vezanih uz elemente integracije te međunarodne zaštite uz utvrđivanje i usporedni prikaz ključnih razlika između Akcijskog plana Grada Zagreba za integraciju tražitelja međunarodne zaštite i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za 2022. godinu te Akcijskog plana Grada Zagreba za provedbu Povelje Integrirajućih gradova za 2023. i 2024. godinu. Detaljnije, akcijski planovi uspoređivat će se u nekoliko točaka, odnosno tematskih područja prema kojima je integracija usmjerena: zdravstvena i socijalna zaštita, rad, obrazovanje, jačanje integracijskih kapaciteta, međugradska te međunarodna suradnja.

Komparacijom spomenuta dva akcijska plana Grada Zagreba, uz definiranje značajnih sličnosti, utvrdit će se i razlike te područja u kojima je Grad Zagreb ostvario ciljeve. Također, ovaj rad pružit će spoznaje o načinima na koje Zagreb pozitivno doprinosi integraciji osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita.

Konkretno, pitanja na koja će rad nastojati pružiti odgovore su:

1. Koje su ključne razlike između Akcijskog plana Grada Zagreba za integraciju tražitelja međunarodne zaštite i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za 2022. godinu te Akcijskog plana Grada Zagreba za provedbu Povelje Integrirajućih gradova za 2023. i 2024. godinu?
2. Koja je svrha uočenih razlika između dva plana?
3. Koje su smjernice u svrhu poboljšanja integracije na lokalnoj, ali i nacionalnoj razini?
4. Koje dodatne elemente bi sljedeći akcijski plan trebao sadržavati?

## 8. GRAD ZAGREB

Kao što je prethodno spomenuto, Grad Zagreb se ističe kao pozitivan primjer provođenja integracije na lokalnoj razini. Iako je prvi lokalni akcijski plan donesen tek 2022. godine, naponi te sudjelovanje Grada u donošenju i provođenju integracijskih politika traju podosta duže. Prvenstveno, 2006. godine, Grad postaje članom mreže gradova CLIP<sup>6</sup> (Tahiri, 2023: 55). CLIP je mreža koju čini 30 europskih gradova s ciljem zajedničkog rada ka uspješnijoj ekonomskoj i društvenoj integraciji migranata. CLIP djeluje u okviru različitih europskih organizacija, podupiru ga europski specijalizirani istraživački centri te djeluje u okviru mreže europskih gradova (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, bez dat.).

Nadalje, bitno je spomenuti i Odluku o socijalnoj skrbi Grada Zagreba. Njome je Grad, još 2014. godine, proširio pravo na korištenje socijalnih prava i usluga na azilante s prebivalištem u Gradu Zagrebu, te je 2016. godine ta kategorija proširena i dopunjena azilantima te strancima pod supsidijarnom zaštitom koji imaju prebivalište u Gradu (Grad Zagreb, 2022). Time je proširen krug osoba koje uživaju socijalna prava te je osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita odobreno pravo na pomoć u obiteljskim paketima, pravo na novčanu pomoć korisnicima doplatka za pomoć i njegu i korisnicima osobne invalidnine, pravo na naknadu za troškove stanovanja te pravo na privremeni smještaj (Grad Zagreb, 2022).

Daljnji te značajniji naponi ka razvoju lokalne integracijske politike te uključivanja Grada u razvoj nacionalne politike su bili potaknuti migrantskim krizama 2015. i 2016. godine. Od tada je većina osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u HR smještena upravo u glavnom gradu (Tahiri, 2023: 55).

S obzirom da su naponi razvoja integracijske politike bili usmjereni na nacionalnu razinu, evaluacijom Akcijskog nacionalnog plana je ukazana potreba uključivanja jedinica lokalne i regionalne samouprave u razvoj nacionalnih integracijskih politika te njihovo aktivnije sudjelovanje u provođenju integracijskih mjera (Grad Zagreb, 2022). U svezi s navedenim, Vlada RH je donijela Odluku o osnivanju Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u društvo u čiji su rad bili uključeni i predstavnici Grada Zagreba. Također, prilikom izrade

---

<sup>6</sup> European network of cities for local integration policies for migrants

nacionalnog akcijskog plana za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita, Grad Zagreb aktivno sudjeluje u izradi kao član Radne skupine Stalnog povjerenstva (Grad Zagreb, 2022). Grad Zagreb se ističe i kao član Nacionalne Migracijske mreže koja djeluje u okviru Europske migracijske mreže. U radu su obuhvaćeni različiti dionici, no Grad Zagreb i Grad Kutina su jedine jedinice lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj koje su dionici Nacionalne Migracijske mreže (Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Europska migracijska mreža, bez dat.).

U nadolazećem periodu, Grad potiče i sudjeluje u brojnim međunarodnim programima te se kao ključan ističe program CONNECTION – *CONNecting Cities Towards Integration actiON* (u daljnjem tekstu: CONNECTION ) koji je bio financiran sredstvima EU Fonda za azil, migracije i integraciju. Projekt je započeo 2020. godine te mu je primarni cilj bio ojačanje suradnje između 14 gradova koji su bili sudionici projekta te provođenje učinkovitije i uspješnije integracije državljana trećih zemalja (Tahiri, 2023: 55). Navedeni projekt je bio značajan za Grad jer, pristupom tom projektu, Grad je preuzeo obvezu provođenja određenih mjera te donošenje akcijskog plana za čiju su provedbu bila osigurana sredstva iz projekta (Grad Zagreb, 2022). Slijedom svega navedenog, Grad Zagreb je prva jedinica lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj koja je donijela lokalni strateški dokument sa svrhom integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita (Tahiri, 2023: 55).

Osim što je 2022. godina bila ključna zbog donošenja prvog Akcijskog plana, te godine je također osnovana Koordinacija Grada Zagreba za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita (dalje: Koordinacija). Kao posebno radno tijelo gradonačelnika, ovime je uvelike poduzeta mjera aktivnijeg provođenja i nadzora integracije u Gradu. Jedna od osnovnih zadaća Koordinacije je promicanje integracije u Gradu, uvažavajući različitosti i potičući ravnopravnost za sve građane. U svrhu promicanja integracije, razrađuje mjere iz nadležnosti Grada te definira aktivnosti za daljnji razvitak politika integracije. Nadalje, potiče sudjelovanje različitih aktera pri izradi strateških dokumenata te potiče suradnju grada i razmjenu iskustva s ostalim domaćim i inozemnim lokalnim jedinicama te civilnim društvima . U svrhu učinkovite integracije, prati proces integracije na razini Grada te isto tako koordinira gradska upravna tijela, javne ustanove u vlasništvu Grada Zagreba, organizacija civilnog društva, vjerskih zajednica i akademske zajednice prilikom provođenja samih integracijskih mjera. Također, Koordinacija potiče sudjelovanje u projektima financiranih od strane Europske unije te kontinuirano na temelju trenutne situacije, priprema nova rješenja te stvara uvjete za njihovu provedbu (Zaključak o osnivanju Koordinacije Grada Zagreba za integraciju osoba kojima je

odobrena međunarodna zaštita, 2022). U svezi s ustrojstvom tijela, Koordinacija ima 9 članova koje imenuje gradonačelnik iz redova javnih ustanova u vlasništvu Grada, organizacija civilnog društva, vjerskih zajednica te akademske zajednice (Zaključak o osnivanju Koordinacije Grada Zagreba za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita, 2022).

Osim dosad navedenih programa i aktivnosti, Grad Zagreb je trenutno dio projekta Cities4refugees<sup>7</sup> financiran iz fondova Europske unije. Predviđeno trajanje projekta je od 1.12.2022. godine do 30.11.2024. godine (BBAG e.v., bez dat.). Glavni cilj projekta je unaprijeđenje kapaciteta za integraciju migranata i izbjeglica u europskim gradovima putem dijaloga, međusobnom razmjenom dobrih primjera iz prakse te iskustava (Grad Zagreb, Prvi sastanak u projektu Cities4Refugees, 02.05.2023.). Prvi sastanak dionika projekta je održan ove godine u travnju u Zagrebu.

Nadalje, pažnja se posvećuje i obilježavanjem dana izbjeglica koji je ove godine obilježen u lipnju provođenjem brojnih besplatnih radionica i aktivnosti. Ovakav primjer se ističe kao pozitivna praksa suradnje i koordinacije organizacija i provođenja integracijskih mjera. Ovogodišnji organizatori su bili Centar mladih Ribnjak, Grad Zagreb, UNCHR u suradnji s Centrom za kulturu dijaloga (CKD), Centrom za mirovne studije (CMS), Isusovačkom službom za izbjeglice (JRS), Inicijativom- centar edukacije, Centrom za kazalište potlačenih POKAZ, Živim ateljeom DK i programom HUR TOK - krug povjerenja (Grad Zagreb, U Parku Ribnjak obilježen Svjetski dan izbjeglica, 17.06.2023.).

Također, spominjujući Centar mladih Ribnjak, osnivač kojeg je Zagreb, također je koncentracija brojnih aktivnosti i radionica u svrhu integracije. Kao posebno zanimljivim ističe se program HUR TOK koji je prvenstveno organiziran zbog priljeva osoba iz Ukrajine kao posljedica ratnog stanja. No, HUR TOK nudi ponudu programa za osobe pod međunarodnom zaštitom koje se organiziraju na razini Grada. Radionice provode različite organizacije kao što su Pučko otvoreno učilište Zagreb, Centar za kulturni Novi Zagreb, Kulturni centar Travno i ostali (HUR TOK, bez dat.). Pregledom radionica i sadržaja uviđeno je kako su aktivnosti pogodne za različite starosne dobi s mnoštvo različitih sadržaja i područja aktivnosti.

Neke od ovih mjera su bile predviđene prvim lokalnim Akcijskim planom, a neke će se tek provesti s obzirom da novi Akcijski plan stupio na snagu u svibnju ove godine. Nadolazećim

---

<sup>7</sup> C4R

poglavljima se posebna pažnja posvećuje akcijskim planovima te zatim slijedi komparacija kako bi se uvidjele razlike te napreci unazad godinu dana.

### 8.1. Akcijski plan grada Zagreba za integraciju tražitelja međunarodne zaštite i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za 2022. godinu

Akcijski plan Grada Zagreba za integraciju tražitelja međunarodne zaštite i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za 2022. godinu (dalje: Akcijski plan 2022.) donesen je u siječnju 2022. godine. Kao što je prethodno spomenuto, Akcijski plan za 2022. godinu je nastao u okviru EU projekta CONNECTION čiji su ciljevi financirani sredstvima Fonda za azil, migracije i integraciju. Sama izrada ovog plana je bila posvećena Povjerenstvu za izradu i praćenje provedbe Akcijskog plana Grada Zagreba za integraciju tražitelja međunarodne zaštite i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za 2022. godinu (Grad Zagreb, 2022). Povjerenstvo se sastojalo od 9 članova, osmero članova je bilo iz nadležnih gradskih ureda te je jedan član bio predstavnik Isusovačke službe za izbjeglice. Organizacije civilnog društva su prepoznate kao bitan element u provođenju integracije te se kontinuirano povećava njihova uloga i sudjelovanje u pripremi, izradi te zatim i provedbi relevantnih dokumenata. Njihov doprinos i aktivnu ulogu potiče i Europska unija te su sve aktivnosti iz plana, koje su provodile organizacije civilnog društva, bile financirane iz projekta CONNECTION (Zagreb, 2022). U uvodnom dijelu Akcijskog plana za 2022. godinu, opisuje se sam pojam integracije te značaj samog procesa. Također, iznose se i pravni akti na kojima se temelji međunarodna zaštita koji su bili prethodno opisani i u ovom radu. Iznosi se i statistički prikaz prema kojem je tada najveći broj tražitelja međunarodne zaštite dolazilo iz Afganistana, Iraka, Irana, Turske te Sirije (Grad Zagreb, 2022). Zatim, naglašava se rodna perspektiva migracije i integracije s obzirom da se godišnji broj tražitelja međunarodne zaštite ženskog spola povećao te se takav trend može očekivati i u budućnosti.

Akcijski plan za 2022. godinu je sadržavao opće te specifične ciljeve. Opći cilj je bio sveobuhvatno poticanje i provođenje integracije osoba na razini Grada, uz istovremeni doprinos razvoju politika migracije na nacionalnoj razini (Grad Zagreb, 2022).

Specifični ciljevi su definirani u šest tematskih područja te je za svaki cilj bila predviđena mjera kojom će se poseban cilj ostvariti. Predviđene su i aktivnosti u sklopu spomenutih mjera, nositelji provedbe aktivnosti, rok za njihovu provedbu te potrebna sredstva. U tematskim

područjima socijalne skrbi, zdravstvene zaštite te rada i zapošljavanja, primarni ciljevi su se odnosili na upoznavanje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na prava koja proizlaze iz pojedinog područja te usluge koje se pružaju u okviru određenog resora na razini Grada. Također, drugi specifičan cilj je bio olakšavanje pristupa spomenutim uslugama te pružanje potrebne pomoći (Grad Zagreb, 2022). Učenje jezika i obrazovanje je također uključivalo prethodno spomenute ciljeve uz još jedan dodatan cilj, olakšati društveno i kulturalno uključivanje tražitelja te osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita. Nadalje, peto tematsko područje se odnosilo na jačanje lokalnih integracijskih kapaciteta u okviru kojeg se kao jedan od ciljeva postavilo uspostavljanje međuresorne suradnje. Zatim, cilj je također educirati i senzibilizirati dionike i javnost o integraciji te kontinuirano jačati i poticati potencijal Grada u integraciji osoba (Grad Zagreb, 2022). Posljednje područje Akcijskog plana za 2022. godinu, bila je međugradska i međunarodna suradnja gdje se kao primarni cilj navodi uspostavljanje takve suradnje u području integracije osoba (Grad Zagreb, 2022).

## 8.2. Akcijski plan Grada Zagreba za provedbu Povelje Integrirajućih gradova za 2023. i 2024. godinu

Gradska skupština Grada Zagreba je 23.05.2023. donijela Akcijski plan Grada Zagreba za provedbu Povelje Integrirajućih gradova za 2023. i 2024. godinu (dalje: Akcijski plan za 2023. i 2024. godinu). Zagreb je u studenom 2022. godine pristupio Povelji Integrirajućih gradova. Ovim dokumentom se čelnici lokalnih jedinica obvezuju da će promicati integraciju migranata u europskim gradovima. Pristupom ovoj Povelji, Zagreb se ponovno pozitivno istaknuo kao jedinica lokalne samouprave koja prepoznaje različitosti, uživa otvorenost te aktivno promiče integraciju migranata (Grad Zagreb, 2023). Osim Zagreba, Povelju je potpisalo više od 40 gradova s područja Europske Unije. Izrada ovog Akcijskog plana je bila povjerena Koordinaciji Grada Zagreba za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita. Koordinaciju čine četiri predstavnika nadležnih gradskih upravnih tijela te pet vanjskih članova koji se biraju na temelju Javnog natječaja (Grad Zagreb, 2023). Važnost i uloga civilnog društva se i dalje aktivno potiče te na to ukazuje i činjenica da je u radu Koordinacije imenovana jedna osoba migrantskog podrijetla, dvije osobe iz organizacija civilnog društva, jedna osoba iz ustanove čiji je osnivač Grad Zagreb te jedna osoba koja je predložena od vjerske zajednice (Grad

Zagreb, 2023). Također, organizacije civilnog društva su aktivno sudjelovale u pripremi ovog dokumenta i putem procesa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću gdje su dostavljale svoje prijedloge.

Akcijски plan za 2023. i 2024. godinu u svojem uvodu sadrži normativni okvir za integraciju stranaca u lokalnu zajednicu. Integracija se ne odnosi samo na tražitelje međunarodne zaštite i osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita, već i na osobe kojima je odobrena privremena zaštita te stranim radnicima koji imaju pravo na rad temeljem izdane dozvole za boravak i rad ili potvrde o prijavi rada, a slabijeg su socioekonomskog statusa (dalje: osobe na koje se odnosi Akcijски plan) (Grad Zagreb, 2023). Osim normativnog okvira za integraciju, objašnjen je i normativni okvir pojedinog resora unutar kojeg se ostvaruju pojedina prava. Nadalje, u uvodnom dijelu je također uključen osvrt na prethodni Akcijски plan Grada. Iako je prethodni Akcijски plan bio usmjeren na integraciju tražitelja međunarodne zaštite te osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita, s obzirom na novonastale prošlogodišnje okolnosti, predviđene mjere i aktivnosti prethodnog Plana su se probale u što većoj mjeri primijeniti i na osobe pod privremenom zaštitom, raseljene osobe iz Ukrajine (Grad Zagreb, 2023).

U drugom dijelu Akcijskog plana za 2023. i 2024. godinu, navedeni su opći i specifični ciljevi ovog plana te tematska područja koja su ključna za provedbu integracijskih mjera putem predviđenih aktivnosti. Opći cilj je daljnje poticanje i provođenje integracije osoba te poboljšanje i razvoj cjelokupne politike migracije na razini Hrvatske (Grad Zagreb, 2023). Specifični ciljevi su razrađeni u okviru sedam tematskih područja. Prvo područje se odnosi na informiranje i ostvarivanje prava te je kao cilj postavljeno upoznati osobe na koje se odnosi ovaj Plan s njihovim pravima, obvezama te mogućim uslugama na razini Grada. Također, cilj je olakšati pristup takvim uslugama svima kojima je namijenjen ovaj Plan (Grad Zagreb, 2023). U području socijalne i zdravstvene zaštite je kao cilj postavljeno praćenje u kolikoj mjeri se ostvaruju prava i koriste dostupne usluge iz spomenutih područja. Također, u slučaju većeg priljeva osoba u tranzitu, cilj je omogućiti svima dobivanje osnovne humanitarne pomoći. U području učenja jezika i obrazovanja je također cilj pratiti ostvarivanje prava u okviru uključivanja u odgojno obrazovni sustav te olakšati pristup odgoju i obrazovanju. Nadalje, u području međukulturalnog učenja se ističe važnost uključivanja osoba u društveni i kulturni život kroz upoznavanje s tradicionalnim običajima, kulturom i kulturnim specifičnostima u Hrvatskoj. Kao drugi cilj se navodi i učenje dionika i javnosti o integraciji, odnosno ističe se potreba educiranja i senzibiliziranja (Grad Zagreb, 2023). U području pripreme rada i zapošljavanja se kao cilj navodi praćenje mogućnosti zapošljavanja i samu dinamiku. Osim

takve podrške, kao cilj je postavljeno i ohrabrivanje osoba te na takav način olakšavanje i motiviranje ulaska na tržište rada. Jačanje lokalnih integracijskih kapaciteta predstavlja šesto tematsko područje ovog Akcijskog plana. Kao cilj se navodi uspostavljanje međuresorne suradnje u okviru integracije, informiranje ustanova kojima je osnivač Zagreb o pravima osoba na koje se odnosi ovaj Plan, ali i njihovo poticanje pri provedbi integracijskih mjera i aktivnosti. Također, predviđeno je i osiguranje besplatne pravne pomoći osobama u potrebi te je prepoznata važnost daljnjeg razvoja i jačanja potencijala Grada Zagreba u provedbi integracije. Kao posljednje područje plana navodi se međugradska te međunarodna suradnja koje pretpostavlja uspostavljanje takvog oblika suradnje u okviru integracijskih politika (Grad Zagreb, 2023).



## 9. USPOREDBA

Komparacijom dvaju prethodno opisanih Akcijskih planova, uočavaju se različitosti, ali i sličnosti u pristupu samoj integraciji, ali u samom sadržaju planova. Naime, Akcijski planovi su doneseni u sklopu različitih projekata. Akcijski plan za 2022. godinu donesen je u sklopu projekta CONNECTION, dok je aktualni Akcijski plan donesen radi provedbe Povelje integrirajućih gradova u sklopu projekta UNITES koji traje od 2022. godine do 2024. godine (Grad Zagreb 2022 i Grad Zagreb 2023).

U prethodnom Planu su sredstva za provedbu mjera bila osigurana iz gradskog proračuna, no veliki broj aktivnosti je bio financiran u okviru projekta „CONNECTION“, neovisno o tome jesu li nositelji mjera bili nadležni gradski uredi ili organizacije civilnog društva. Sredstva za provedbu aktivnosti i mjera iz aktualnog Akcijskog plana su većinom financirana iz gradskog proračuna, osim aktivnosti izrade eksterne evaluacije o provedbi integracijskih mjera u Gradu Zagrebu u koju su uključeni korisnici, organizacije civilnog društva i predstavnici institucija. Spomenuta aktivnost je financirana u okviru projekta UNITES (Grad Zagreb 2022 i Grad Zagreb 2023).

Razlika je također vidljiva u samom trajanju Akcijskih planova. Prethodni Akcijski plan se odnosio na samo 2022. godinu, dok se aktualni Akcijski plan odnosi na dvije godine, 2023. i 2024. godinu (Grad Zagreb 2022 i Grad Zagreb 2023).

Tijela koja su sudjelovala u radu i donošenju lokalnih akcijskih planova su također različita. Akcijski plan za 2022. godinu je donijelo Povjerenstvo za izradu i praćenje provedbe Akcijskog plana Grada Zagreba za integraciju tražitelja međunarodne zaštite i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za 2022. godinu te je njemu bilo povjereno praćenje izvršavanja akcijskog plana. Donošenje Akcijskog plana za 2023 i 2024. godinu bilo je povjereno Koordinaciji Grada Zagreba za integraciju osoba te ona prati daljnju provedbu ovog plana. Iako doneseni od različitih tijela, uloga civilnog društva se jednako tretirala te poticala njihova suradnja. Organizacije civilnog društva su u oba plana česti sunositelji provedbe mjera putem različitih aktivnosti, dok su nositelji najčešće nadležni gradski uredi. Također, uloga i utjecaj civilnog društva je vidljiva i u sudjelovanju u provedenim postupcima savjetovanja sa zainteresiranom javnošću koja su prethodila donošenju akcijskih planova. Iznoseći svoje prijedloge i mišljenja, organizacije civilnog društva, ali i ostali, poput pučke pravobraniteljice, direktno utječu na

izradu strateških lokalnih dokumenata te pozitivno utječu na razvoj integracije na razini grada (Grad Zagreb 2022 i Grad Zagreb 2023).

Nadalje, aktualnim Akcijskim planom je proširen krug osoba na koji se Plan odnosi, razliku od prethodnog. Prethodni Akcijski plan u svojem nazivu sadrži isključivo osobe na koje se odnosi, a to su bili tražitelji međunarodne zaštite te osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita. Akcijskim planom za 2023. i 2024. godinu je proširen krug osoba na koji je integracija usmjerena te se, osim na tražitelje međunarodne zaštite i osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita, odnosi i na osobe kojima je odobrena privremena zaštita te radnicima državljanima trećih zemalja koji imaju pravo na rad temeljem izdane dozvole za boravak i rad ili potvrde o prijavi rada, a koji su slabijeg socioekonomskog statusa (Grad Zagreb 2022 i Grad Zagreb 2023).

Opći cilj je zajednički oba plana, dok su specifični ciljevi slični, ali s pojedinim razlikama i preinakama. Definirani su ili u okviru drugačijeg tematskog područja, ili su nadopunjeni novim aktivnostima ili mjerama. Stoga, u svrhu preglednije komparacije razlike između tematskih područja, nadolazeća tablica će najbolje vizualno prikazati sličnosti i razlike tematskih područja.

Tablica 1. *Usporedba sličnosti i razlika tematskih područja*

Akcijski plan za 2022. godinu	Akcijski plan za 2023. i 2024. godinu
Socijalna zaštita	Informiranje i ostvarivanje prava
Zdravstvena zaštita	Socijalna i zdravstvena zaštita
Učenje jezika i obrazovanje	Učenje jezika i obrazovanje
Rad i zapošljavanje	Interkulturalno učenje
Jačanje lokalnih integracijskih kapaciteta	Priprema za traženje posla i zapošljavanje
Međugradska i međunarodna suradnja	Jačanje lokalnih integracijskih kapaciteta
	Međugradska i međunarodna suradnja

Izvor: autor

Prvenstveno, uočava se razlika u broju tematskih područja unutar kojih se razrađuju integracijske mjere i aktivnosti. Naime, područje informiranja i ostvarivanja prava je tematsko područje Akcijskog plana za 2023. i 2024. godinu, dok to područje nije bilo predviđeno prethodnim akcijskim planom. No, u prethodnom akcijskom planu su ciljevi upoznavanja osoba

s njihovim pravima, obvezama, dostupnim uslugama te olakšavanja takvog pristupa bili sadržani unutar svakog tematskog područja pojedinačno, dok je ovaj Akcijski plan sveobuhvatno tome pristupio i koherentno objedinio obvezu informiranja osoba na koje se plan odnosi neovisno o području djelovanja. Mjera informiranja osoba na koje se odnose planovi su se prvenstveno odnosile na aktivnosti izrađivanja mrežnih stranica s dostupnim informacijama na stranim jezicima i pismima. No, aktualni Akcijski plan, s obzirom na sveobuhvatni pristup informiranju, postavlja kao mjeru održavanje mrežne stranice koja sadrži podatke o pravima, obvezama i dostupnim uslugama iz različitih područja, kao što su zdravstvena te socijalna zaštita. Također, Akcijski plan za 2023. i 2024. godinu kao mjeru postavlja i uspostavljanje centralne točke za informiranje, odnosno One Stop Shop. U vezi s olakšavanjem pristupa pojedinim uslugama, osim što je kao cilj postavljen u različitim područjima, proširen je i krug mjera kojima se taj cilj želi ostvariti. Osim fokusa na pružanje puke pomoći i usluge prevođenja, Akcijski plan za 2023. i 2024. godinu predviđa mjeru osiguravanja kulturne medijacije prilikom ostvarivanja usluga koje pruža Grad Zagreb.

Nadalje, razlika se uočava i područjima socijalne i zdravstvene zaštite koja su prethodno bila zasebna područja sa svojim ciljevima, dok su u aktualnom Akcijskom planu objedinjeni unutar jednog tematskog područja. Kao što je prethodno spomenuto, u prijašnjem planu su specifični ciljevi bili usmjereni na informiranje osoba, no s obzirom da su sada ti ciljevi zasebna cjelina kojoj se pridaje posebna pažnja, fokus je usmjeren na praćenje ostvarivanja dostupnih prava i usluga iz spomenutih područja na razini Grada. S obzirom na navedeno, aktualni Akcijski plan predviđa mjere koje se odnosi na izrade i vođenje evidencija o korisnicima usluga zdravstvene i socijalne zaštite u Zagrebu. Kao drugi cilj, postavlja se omogućavanje osnovne humanitarne pomoći osobama u tranzitu (Grad Zagreb 2022 i Grad Zagreb 2023).

Sličnost proizlazi iz zadržavanja zasebnog tematskog područja učenja jezika i obrazovanja. U ovom području su također ciljevi različiti zbog, već ranije spomenutog, drugačijeg pristupa ciljevima upoznavanja i informiranja o odgojno obrazovanom sustavu. Aktualnim akcijskim planom je stoga fokus usmjeren na praćenje ostvarivanja prava iz spomenutog područja izradom i vođenjem evidencija o osobama koje su uključene u odgojni obrazovni sistem. Nadalje, sličnost zadržavaju u području olakšavanja pristupa odgoju i obrazovanju osoba. Neke od predviđenih mjera ostaju iste, kao što je davanje odobrenja za smanjenje ili oslobađanje od obveze sudjelovanja u cijeni redovitog programa ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u gradskim dječjim vrtićima te u cijeni produženog boravka školske djece za roditelje ili skrbnike djeteta. Također, jedna od mjera koju su postavila oba plana je bilo omogućiti pripreme i

dopunske nastave za učenike osnovnih i srednjih škola koji ne znaju ili nedostavno znaju hrvatski jezik te održavanje radionica za osnaživanje osoba na koje se odnose planovi ženskog spola. Nadalje, neke od mjera su slične, no drugačije formulirane s malim razlikama. Naime, Akcijski plan za 2022. godinu je predviđao održavanje dodatnih izvannastavnih aktivnosti kojima je fokus bio učenje hrvatskog jezika, dok aktualni Akcijski plan postavlja kao mjeru održavanje besplatnog tečaja hrvatskog jezika za učenike i odrasle. Osim dosad navedenih ciljeva, jedan od ciljeva predviđen Akcijskim planom iz 2022. godine unutar ovog područja je bio olakšati društveno i kulturno uključivanje tražitelja međunarodne zaštite i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u Hrvatskoj kroz upoznavanje s tradicionalnim obilježjima, kulturom te kulturnim specifičnostima. Takav specifičan cilj čini upravo zasebno tematsko područje u aktualnom Akcijskom planu za 2023. i 2024. godinu. Interkulturalno učenje je postavljeno kao zasebno područje naglašavajući također prethodno spomenuti cilj uz potrebu educiranja i senzibiliziranja javnosti i dionika o integraciji. Iako u različitim područjima, mjere kojima se ostvaruje kulturalno uključivanje ostaju iste, kao što su održavanje predavanja, radionica ili aktivnosti o tradiciji i kulturi. No, Akcijski plan za 2023. i 2024. godinu je također kao aktivnost postavio i razgledavanje znamenitosti Grada Zagreba (Grad Zagreb 2022 i Grad Zagreb 2023).

Područje rada i zapošljavanje je poprilično slično, no također po nazivu i sadržajno postoje razlike. Prethodni Plan je postavio rad i zapošljavanje kao posebno tematsko područje, dok je aktualnim planom naziv malo izmijenjen te glasi „priprema za traženje posla i zapošljavanje“. Jedan od ciljeva prethodnog plana je bio upoznavanje osoba s njihovim pravima i obvezama te omogućavanje ulaska na tržište rada. Mjere kojima se ostvarivao cilj upoznavanja osoba o pravima i obvezama su bile vođenje evidencija, osiguranje dostupnosti informacija te osnaživanje osoba za tržište rada. Osnaživanje osoba za tržište rada sada postaje zaseban specifičan cilj, a ne samo jedna od predviđenih mjera. Akcijskim planom za 2023. i 2024. godinu se fokus mijenja te se naglas stavlja i na prethodno proučavanje dinamike samog tržišta rada vođenjem evidencija i proučavanje mogućnosti zaposlenja kao i osnaživanje osoba na koje se plan odnosi. Oba plana prepoznaju važnost olakšavanja suradnje s poslodavcima potičući dodatno umrežavanje poslodavca i osoba na koje se planovi odnose (Grad Zagreb 2022 i Grad Zagreb 2023).

Jačanje lokalnih integracijskih kapaciteta je zajedničko područje oba plana, no razlike se uviđaju u postavljenim ciljevima. Prethodni akcijski plan je unutar ovog područja postavio kao cilj educiranje i senzibiliziranje javnosti i dionika, dok je aktualni Akcijski plan takav cilj

predvidio unutar, već prethodno spomenutog, područja interkulturalnog učenja. Iako je cilj postavljen unutar različitih područja, mjere i aktivnosti ostaju skoro iste. Oba plana kao mjeru predviđaju senzibiliziranje javnosti o integraciji putem tematskih tribina ili javnih događaja. Također, postavljaju kao mjeru i senzibiliziranje putem lokalnih medija, s time da Akcijski plan za 2023. i 2024. godinu, godinu ne koristi termin lokalni mediji već portal, društvene mreže i drugi mediji. Predviđaju se i mjere koje se odnose na senzibiliziranje djece i mladih održavanjem različitih radionica i predavanja te se potiče sudjelovanje osoba na koje se odnose planovi u kulturnim i sportskim aktivnostima. Prethodni plan je kao jednu od mjera postavio i poticanje iznajmljivanja nekretnina na slobodnom tržištu, koju trenutni plan nije postavio. No, aktualni plan je kao dodatnu mjeru postavio organiziranje instrukcija kao podršku u učenju i radionica u svrhu razmjene znanja i vještina u centrima za kulturu. Jedan od zajedničkih postavljenih ciljeva unutar ovog područja je uspostavljanje međuresorne suradnje u području integracije. Jedna od mjera koju je postavio prethodni Akcijski plan je bila osnivanje koordinacije za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita, dok je aktualnim akcijskim planom kao mjera postavljena održavanje sjednica Koordinacije Grada Zagreba. Mjere koje su zajednička oba plana u svrhu ostvarivanja ovog specifičnog cilja su uspostava i vođenje registra prevoditelja s informacijama o jeziku prevođenja te tematskom području prevođenja, jačanje suradnje s organizacijama civilnog društva te vjerskim zajednicama. Daljnje razlike nastupaju u razlikovanju mjera i ciljeva. Naime, Akcijski plan za 2023. i 2024. godinu je kao specifičan cilj postavio informiranje ustanova kojima je osnivač Grad Zagreb i vijeća gradskih četvrti o pravima osoba na koje se plan odnosi, dok takav cilj nije bio postavljen prethodnim planom. Prethodni plan je kao jednu od mjera predviđao informiranje vijeća gradskih četvrti i vijeća mjesnih odbora u pravima osoba u okviru cilja uspostavljanja međuresorne suradnje. Ista je situacija i sa novo postavljenim ciljem omogućavanja dobivanja besplatne pravne pomoći, koji je sada specifičan cilj aktualnim planom, dok je u prethodnom bila postavljena kao jedna od mjera. U konačnici, unutar ovog područja, zajednički je cilj daljnje osnaživanje i promicanje potencijala Zagreba u području integracije. Oba plana postavljaju iste mjere kojima se želi ostvariti cilj kao što je jačanje financijskog kapaciteta Zagreba putem praćenja i prijava projekata na natječaje EU fondova. Također, planovi predviđaju i jačanje kompetencija gradskih službenika, prikupljanje podataka nadležnih gradskih ureda u čijem je djelokrugu integracija, promoviranje aktualnog akcijskog plana te praćenje provedbe i evaluacija svakog od planova. Kao posebnu mjeru, Akcijski plan za 2023.

i 2024. godinu navodi i izradu gradske strategije za višegodišnje razdoblje i pripadajući akcijski plan za kratkotrajnu provedbu (Grad Zagreb 2022 i Grad Zagreb 2023).

Konačno, područje međugradske i međunarodne suradnje je zajedničko tematsko područje oba Akcijska plana sa održavanjem jednakog cilja, odnosno uspostavljanje takvog oblika suradnje. Mjere kojima se ostvaruje postavljen cilj dijele oba plana kao što su jačanje suradnje s drugim jedinicama lokalne i regionalne samouprave u području integracija te jačanje suradnje s međunarodnim organizacijama, inicijativama i mrežama u području integracije (Grad Zagreb 2022 i Grad Zagreb 2023).

## 10. RASPRAVA

U ovom dijelu rada, nastojat će se odgovoriti na pitanja postavljena na početku ovog istraživanja te će se nastojati spoznati razlozi promjena i mogućnosti za daljnji napredak integracije u Gradu Zagrebu.

S obzirom da su planovi doneseni u okviru različitih EU projekata, vremensko trajanje planova te financiranje aktivnosti nije isto. Takve razlike proizlaze iz uvjeta projekta te se u tom segmentu ne mogu davati preduboki uvidi u razloge i značajke razlika. Također, temeljna svrha aktualnog plana je provedba Povelje Integrirajućih gradova, a Zagreb je potpisnikom Povelje postao tek krajem 2022. godine.

No, na pitanje zašto je proširen krug osoba na koje se odnosi aktualni plan je moguće ponuditi nekoliko odgovora jednako validnih. Prvenstveno, spoznatu razliku je moguće objasniti s obzirom na to da se aktualni Plan temelji na Povelji Integrirajućih gradova, a ona se poziva na integraciju migranata, a ne isključivo azilanata i osoba pod supsidijarnom zaštitom. Stoga, moguće je da je Zagreb u skladu s duhom Povelje, proširio krug osoba na koje se Akcijski plan za 2023. i 2024. godinu odnosi. No, uzimajući u obzir činjenicu da ne postoji akcijski plan za integraciju osoba koji se isključivo odnosi na strane radnike te osobe pod privremenom zaštitom, moguće je da su nadležna tijela uvidjela važnost integracije spomenutih grupa ljudi te ih s obzirom na to uključili u aktualni plan. Također, rat u Ukrajini je utjecao na veliki priljev raseljenih osoba iz Ukrajine koji se zasigurno suočavaju sa velikim problemima prilagodbe u novim okruženjima te je možda s obzirom i na tu okolnost, pridodana kategorija osoba pod privremenom zaštitom u Akcijski plan za 2023. i 2024. To su samo neki od mogućih odgovora zašto je proširen krug, no svakako, pozitivna je promjena jer je puno širi krug ljudi uključeno i imaju pravo na pomoć. Time je u Gradu zaštita i pomoć pružena većem broju ljudi koji zasigurno čine ranjivu skupinu kojoj treba pružiti pomoć u uzajamnom procesu prilagodbe novom životnom okruženju.

Jedan od ciljeva koji je ostvaren prethodnim Akcijskim planom je svakako osnivanje Koordinacije za integraciju osoba Grada Zagreba te je Koordinacija bila nositelj izrade aktualnog Akcijskog plana. Osnivanje Koordinacije je moguće protumačiti kao prepoznavanje važnosti integracije te je stoga osnovano tijelo čiji je primarni zadatak praćenje upravo integracije. Svako pitanje integracije na razini Zagreba je u nadležnosti, ili barem u spoznaji

Koordinacije čime se postiže koherentni i sustavni pristup ovome pitanju. No isto tako, Koordinacija upravo omogućava koordinaciju s drugim tijelima na razini Grada, ali i tijelima drugih lokalnih jedinica ili međunarodnim tijelima. Takvim pristupom se omogućava sustavno razvijanje daljnje politike integracije jer postoji jedinstveno tijelo koje je zaduženo za praćenje i provedbu mjera i aktivnosti. Isto tako, čim postoji trajno tijelo zaduženo za pojedino pitanje, sva pitanja i prigovore, neovisno o području integracijskih mjera, moguće je pokušati dobiti upravo od Koordinacije ili barem daljnju uputu za postupanje što uvelike olakšava snalaženje u birokratiziranom društvu i upravi u Hrvatskoj. U svezi s Koordinacijom, napredak je učinjen i u sastavu članova te je moguće sagledati taj razlog kroz prepoznavanje važnosti uključivanja raznih skupina u rad Koordinacije, od civilnog društva, pa i do samih migranata. Istraživanje Isusovačke službe za izbjeglice iz 2022. je ukazalo na želju i motiviranost osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u sudjelovanju prilikom kreiranja lokalnih integracijskih politika. Isto tako, istraživanje je ukazalo i na želju pripadnika lokalnih vlasti ka njihovom uključivanju u svrhu dobivanja bolje perspektive i razumijevanju njihovih potreba. Iako je se članstvo u Koordinaciji temelji na Javnom pozivu za iskazivanje interesa za sudjelovanju u radu, u budućnosti će se pridodati dodatna pažnja uključivanju osoba kojima je odobrena međunarodna ili privremena zaštita (Gradski ured za kulturu, međugradsku i međunarodnu suradnju i civilno društvo, 2023). Takvim sastavom Koordinacije, Grad Zagreb ukazuje na podržavanje različitosti i poticanje uključivanja šireg kruga dionika s obzirom da Koordinacije sudjeluje u pripremi, izradi, provedbi, ali i evaluaciji samog Akcijskog plana za 2023. i 2024. godinu.

Nadalje, u prethodnom poglavlju je naglasak stavljen na komparaciju tematskih područja te će se pokušati sagledati razlog nastanka razlika ili eventualnih promjena.

Kao prvo tematsko područje Akcijskog plana za 2023. i 2024. godinu se ističe informiranje i ostvarivanje prava koje se odnosi, na već prethodno spomenuto, upoznavanje osoba s pravima, obvezama, dostupnim uslugama. Ovakav pristup ovom području moguće je protumačiti kao sveobuhvatni i koherentni način informiranja osoba na koje se plan odnosi. Naime, na ovakav način više nije bilo potrebno za svako tematsko područje navoditi isti cilj, već je pregledno postavljeno kao zasebno područje koje sadrži cilj zajednički ostalim područjima. U okviru ovog cilja, izrađena je stranica [integracija.zagreb.hr](http://integracija.zagreb.hr) koja nudi jedinstveno mjesto sa svim potrebnim informacijama o ostvarivanju prava iz područja zdravstva, socijalne zaštite, rada, obrazovanja, besplatne pravne pomoći i ostale informacije koje su relevantne za tražitelje međunarodne zaštite, osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita te osobe pod supsidijarnom zaštitom.



Stranica je dostupna na nekoliko stranih jezika te na farski pismu što omogućava lakše snalažanje i razumijevanje ukoliko osobe ne poznaju dovoljno hrvatski jezik ili latinično pismo. Stranica također sadrži novosti, vijesti, i brojne informacije o ostvarivanju potencijalnih mogućnosti u Zagrebu. S ovom stranicom je učinjen pozitivan iskorak jer u digitaliziranom društvu treba težiti i digitaliziranim aktivnostima kako bi usluge biti dostupnije širem krugu ljudi.

Iako zdravstvena i socijalna zaštita nisu u srži srodna područja, srodni su ciljevi koji se žele u tim područjima ostvariti te stoga je moguće na takav način protumačiti razlog spajanja tih tematskih područja u Akcijskom planu za 2023. i 2024. godinu. Kao novitet je postavljen cilj pružanje osnovne humanitarne pomoći osobama u tranzitu. S obzirom na uvodni dio Akcijskog plana, koji navodi kako početkom zime pristiže veći broj osoba u tranzitu kojima je potrebna pomoć, moguće je ovakav cilj protumačiti s obzirom na situaciju koja se očekuje u hladnim periodima godine (Grad Zagreb, 2023).

Kao jedno od bitnijih područja, izdvaja se učenje jezika koje predstavlja bitnu barijeru prilikom snalaženja i umrežavanja u novoj okolini. U kontekstu značaja razumijevanja jezika i dosadašnjeg pristupa učenju jezika, moguće je napore ka razvoju adekvatnih tečajeva promatrati upravo s obzirom na to. Također, tečajevi jezika se provode besplatno od strane osoba koje podučavaju hrvatski jezik kao strani. Važnost takvog pristupa je prepoznata i u procesu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u kojem je Centar za mirovne studije izložio nužnost adekvatnost educiranosti izvršitelja tečajeva kao i nužnost prilagodbe sadržaja i programa pohoditeljima tečajeva (Gradski ured za kulturu, međugradsku i međunarodnu suradnju i civilno društvo, 2023). U svezi s navedenim, pozitivan iskorak je vidljiv ka prepoznavanju učenja jezika te omogućavanja pristupa edukacijama svima. Nadalje, izdvajanje međukulturalnog učenja kao posebnog tematskog područja sa ciljem educiranja i senzibiliziranja dionika i javnosti se može protumačiti kao prepoznavanje važnosti tog područja i značaja koji ima u integraciji osoba na koje se aktualni plan odnosi. Jedna od razlika se odnosi i na definiranje alata senzibiliziranja javnosti te se aktualnim planom uvodi pojam senzibiliziranja javnosti putem portala, društvenih mreža i drugih medija. Razlog za dodavanje pojma „drugih medija“ proizlazi iz procesa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Isusovačka služba za izbjeglice je predložila uvođenje podcasta kao medijsku platformu širenja informacija te razmjene iskustava i znanja te je stoga uveden pojam „drugi mediji“ kako bi se dao prostor korištenju novijim oblicima medija. Iz ovog navedenog, može se uistinu uvidjeti važnost sudjelovanja drugih organizacija u pripremi dokumenata jer svojim prijedlozima otvaraju brojne mogućnosti i perspektive za daljnji razvoj mjera koje bi uvelike mogle pozitivno doprinijeti integraciji s

obzirom na današnje društvo. Mjere su u okviru ostvarivanja cilja senzibiliziranja, kao što je prethodno rečeno, pretežito iste, no uviđa se i daljnje razvijanje mjera s uvođenjem razgledavanja znamenitosti Grada Zagreba. Moguće je spoznati na temelju toga kako se teži direktnijem i osobnijem pristupu integraciji jer se razgledavanjem znamenitosti mogu vizualizirati već neke stečene informacije o Gradu i time se lakše povezati sa dosadašnjim učenjem o kulturi. Svakako, svako daljnje razvijanje mjera je prednost i plus jer se potiče dodatni kontakt osoba na koje se akcijski plan odnosi sa stvarnošću Grada, ljudi koji u njemu žive, te načinima i običajima života.

S obzirom da je u području rada i zaposlenja, naglasak stavljen i na proučavanje dinamike samog tržišta rada, takav pristup je moguće objasniti s obzirom na povećani broj stranih radnika što iziskuje proučavanje potreba tržišta rada te zatim omogućavanje pristupa tržištu rada svim radno sposobnim osobama. Također, osnaživanje osoba je postao samostalan cilj aktualnim planom te bi takav konstrukt mogao uputiti na prepoznavanje važnosti individualnog savjetovanja i posredovanja pri zapošljavanju. Nadalje, novitet je i organiziranje informatičkih radionica u svrhu izrade životopisa te pripreme za tržište rada. S obzirom na navedeno, moguće je spoznati kako je u dosadašnjoj praksi uviđen nedostatak informatičke pismenosti i znanja te su naponi i resursi usmjereni i ka unapređenju takve situacije s ciljem lakšeg ulaska na tržište rada i omogućavanje pronalaska adekvatnog posla.

Nadalje, područje jačanje integracijskih kapaciteta predstavlja područje od interesa oba akcijska plana na temelju čega se može spoznati želja za daljnjim napretkom politike integracije na lokalnoj, ali i nacionalnoj razini. Jedan od aktualno postavljenih ciljeva je redovito održavanje sjednica Koordinacije Grada Zagreba za integraciju osoba, s obzirom da je prethodno postavljen cilj njenog osnivanja ostvaren. Ovako definiran cilj upućuje na obvezivanje pravodobnog te ažurnog rada tijela te reakciju na bilo kakve promijene okolnosti u politikama integracije na razini Grada. Kao što je prethodno opisano, aktualni plan postavlja kao specifičan cilj informiranje ustanova kojima je osnivač Zagreb i vijeća gradskih četvrti o pravima osoba na koje se plan odnosi. Ovakva promjena u konstrukciji ciljeva upućuje na prepoznavanje važnosti o informiranju tijela koja djeluju u okviru Grada kako bi mogli pozitivno pridonijeti provođenju integracijskih mjera. Nadalje, kao posebna mjera u okviru cilja osnaživanja potencijala Zagreba se ističe izrada gradske strategije za integraciju za višegodišnje razdoblje i pripadajući akcijski plan za kratkotrajnu upotrebu. Naime, na temelju ove mjere, koja nije bila postavljena prethodnim planom, uviđa se strateški pristup integraciji te dugoročni razvoj integracijske politike što je uvelike veliki pozitivan iskorak. Strateški dokument će biti izrađen na temelju

provedenih istraživanja o ostvarivanju prava migranata te je ovakva mjera pokazatelj kako Grad Zagreb planira i dalje aktivno razvijati integracijsku politiku te kako nije zadržan na ostvarivanju kratkoročno postavljenih ciljeva. Razvoj dokumenta koji je usmjeren na višegodišnji period pruža okvir i ciljeve koji se žele ostvariti u određenom periodu, no pružaju mogućnost da se kratkoročnim akcijskim planovima ostvare upravo ti postavljeni ciljevi kao i da se omogući fleksibilnost u slučaju promijenjenih okolnosti što je uistinu bitno. Fleksibilnost planova postaje bitan element dokumenata jer moraju moći pružiti odgovor na situacije koje se možda trenutno ne mogu očekivati. Tako je, primjerice, situacija masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine potaknula vlast na brze reakcije i donošenje mjera kako bi im se omogućila potrebna podrška i pomoć.

Konačno, područje međugradske i međunarodne suradnje je područje od interesa oba akcijska plana te bi svakako ciljevi u budućnosti trebali težiti daljnjem razvoju takve suradnje. Grad Zagreb ima najviše iskustva s integracijom u Hrvatskoj, te bi se trebala omogućiti što bolja i učinkovitija razmjena iskustva i znanja s drugim lokalnim jedinicama u Hrvatskoj kako bi, uz pomoć središnje vlasti, mogle krenuti ka razvijanju vlastitih integracijskih politika.

U okviru ovog rada, pokušano je dati odgovore na pitanja koja se odnose na integraciju osoba na razini Grada Zagreba. Komparacijom planova, prikazane su sličnosti i razlike te su uvidena nova područja od interesa koja su bitna za lokalnu integraciju. Kao što je prethodno spomenuto, Grad Zagreb je jedina jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj koja je donijela ovakve strateške dokumente te je samim time već pozitivan primjer integracije u Hrvatskoj. U svrhu razvoja integracije na razini ostalih lokalnih jedinica, potrebno je provoditi svojevrstne tribine ili skupove na kojima će sudjelovati predstavnici zainteresiranih lokalnih jedinica te predstavnici Grada Zagreba kako bi međusobno mogli razamijeniti znanja i iskustva. Grad Zagreb ima dobru podlogu za pružanje podrške prilikom razvoja politike integracije ostalih jedinica lokalne samouprave te bi svakako trebalo iskoristiti iskustvo koje je Zagreb stekao i omogućiti učenje od adekvatno sposobnih osoba koje su zadužene za integraciju na razini Grada. Naglašavanje daljnje međugradske suradnje je također ključno te postoji mogućnost razvijanja svojevrstne nacionalne mreže za strategiju u kojima bi sudjelovali gradovi u Hrvatskoj koji proaktivno djeluju ka razvoju politika integracije. Stvaranje spomenute mreže, omogućuje koordiniranu suradnju lokalnih jedinica prilikom izrade strateških lokalnih planova te međusobnu pomoć susrećući se sa izazovima koje donosi integracija. Većina osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita se zadržavaju upravo u glavnom gradu, no, kada bi druge jedinice lokalne samouprave stvorile integracijske programe ili donijele akcijske planove,

postale bi atraktivne i privukle bi ljude koji bi uvidjeli mogućnost osobnog razvoja i ostvarivanja potencijala u određenom gradu. Dakako, u Hrvatskoj je potrebno i jačanje antidiskriminacijskih mjera i sveopća edukacija i osvješćivanje javnosti o pojmu izbjeglice. Nažalost, u medijima je često negativna konotacija vezana uz pojam izbjeglice, te bi se u budućnosti trebale provoditi mjere koje se odnose na veće privlačenje medijske pozornosti, ali pozitivne. Domaće stanovništvo je potrebno educirati. Provođenje integracijskih aktivnosti i programa se objavljuje većinom na službenim stranicama, i često nisu medijski popraćene. U budućnosti bi se trebalo usmjeriti na reklamiranje samih aktivnosti i radionica kako bi domaće stanovništvo također bilo upoznato s aktivnostima i kako bi im se približio značaj integracije. Mjere koje se provode ne smiju biti jednosmjerne, jer proces integracije nije jednosmjernan. Stoga, pažnja se treba usmjeriti na domaće stanovništvo, pogotovo osobe koje ne žive u Zagrebu, kako bi se senzibilizirale i pozitivno pristupile osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita. Neinformiranost ljudi predstavlja bitan problem te bi se ljudima trebalo pristupiti i na drugačije načine. Mediji danas čine mnoštvo društvenih mreža i platformi koje imaju puno veći utjecaj nego što se čini, pogotovo među mlađom populacijom, Stoga, platforma kao što je osnivanje podcasta, omogućava puno osobniji pristup i dijalog među dionicima. Razmjena iskustva izbjeglica, osoba kojima je odobrena privremena zaštita ili stranih radnika, te s druge strane, perspektive domaćeg stanovništva, vode ka približavanju jedne drugima uz istovremeno uživanje i poštivanje različitosti. Iako se Zagreb u svojim akcijskim planovima poziva na uživanje različitosti, ne može se sa sigurnošću reći da je takva situacija u stvarnosti, niti na razini Grada, niti na nacionalnoj razini. Mjere ne znače puno ako ostanu mrtvo slovo na papiru. Napreci su učinjeni te je pozitivan svakako razvoj suradnje s organizacijama civilnog društva, no one moraju postati učinkovitije. Iako broj osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita nije velik, broj osoba kojima je odobrena privremena zaštita te broj stranih radnika je povećati te provođenje aktualnog akcijskog plana utječe na veliki krug osoba. Svakako, poticanje osobnijeg i individualnijeg pristupa osobama na koje se odnosi plan se podržava, dapače, poželjno je razvijanje mjera koje naglašavaju individualnost i koje konkretno imaju doticaj s ljudima. Iako su financijska sredstva veliki problem ostalih lokalnih jedinica u Hrvatskoj, praćenje i prijavljivanje na EU projekte također može uvelike pomoći, ne samo u svrhu osiguranja financijskih sredstava, već i u svrhu pružanja ostalih oblika i pomoći prilikom oblikovanja integracijskih politika.

## 11.ZAKLJUČAK

Napori ka uređenju i razvijanju integracijskih politika osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita dobivaju na zamahu unazad desetak godina kada se primjećuju značajniji rezultati. Društvene promjene, izvanredne situacije na globalnoj razini te masovna izbjeglička kretanja, rezultirali su potrebom reakcije nacionalnih vlasti, ali i Europske unije. Međunarodna zaštita obuhvaća kao institut, pravo na azil te pravo na supsidijarnu zaštitu. S obzirom da se radi o posebno ranjivoj skupini osoba, pitanju integracije je nužno pristupiti s velikom pažnjom te otvorenosti. Integracija je višesmjernan proces, u kojem značajnu ulogu igra i domaće stanovništvo. Proces prilagođavanja i uključivanja u društvo nije moguć bez aktivne pomoći države primateljice te domaćeg stanovništva u njoj.

Na razini Hrvatske, razvoj integracijske politike je bio uvelike pod utjecajem Europske unije u svrhu pridruživanja. No, daljnji razvoj integracijske politike obilježen je i masovnim izbjeličkim krizama 2015. i 2016. godine. Kao odgovor na postavljene izazove, ali i želju za razvojem integracije, Vlada RH donosi Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. godine do 2019. godine. Zasad je razvoj integracijske politike usmjeren na nacionalnu razinu, no uviđena je potrebna za razvojem lokalnih integracijskih politika s obzirom da se integracije provodi i događa upravo na toj razini.

Stoga, u okviru ovog rada je posebna pozornost usmjerena na razvoj lokalne politike integracije u Hrvatskoj. Grad Zagreb, kao jedina jedinica lokalne samouprave u RH koja je donijela streteške dokumente u ovom području, ističe se svojom proaktivnošću te sudjelovanju u brojnim Europskim programima. U svrhu ovog rada, dana je komparacija dosadašnjih akcijskih planova Grada Zagreba prikazujući međusobne sličnosti i razlike te učinjene napretke. Razlikovanja se odnose na predviđena tematska područja unutar kojih se provode mjere u svrhu ostvarivanja postavljenih ciljeva. Aktualnim Akcijskim planom uključen je širi krug osoba kojima se omogućuju usluge na razini Grada, mjere predviđaju veći stupanj individualnosti u pristupu te su predviđene dodatne mjere u svrhu učinkovitije integracije. No, prostora za napredak ima i dalje te je uočena nužnost aktiviranja ostalih lokalnih jedinica u Hrvatskoj. Grad Zagreb može svojim iskustvom poslužiti kao pozitivan primjer te svoje dosadašnje znanje i iskustvo podijeliti sa ostalim gradovima te općinama. Također, na razini Zagreba, uočena je potreba za daljnjim razvojem mjera koje će dovesti do učinkovitije integracije jer broj tražitelja

međunarodne zaštite raste iz godine u godinu. Važno je pripremiti adekvatne financijske i administrativne kapacitete što se ispostavilo kao primarni problem ostalih lokalnih jedinica u Hrvatskoj.

Pitanje politike integracije nije samo pitanje Zagreba, koji zasad ima najveću ulogu u razvoju lokalnih integracijih politika, već je pitanje čitavog društva. Polazeći od osjećaja solidarnosti te otvorenosti, pojedinci igraju veliku ulogu u procesu prihvaćanja izbjeglica. Stoga, nužna je veća informiranost stanovništva i razbijanje stereotipa koji su prisutni u medijima. Mjere će uvijek ostati mrtvo slovo na papiru ukoliko se ne ukažu naponi na svim razinama. Stoga, ovaj rad je pružio uvid u nužnost aktiviranja ne samo središnje vlasti i lokalnih jedinica, već i stanovništva kako bi se politika integracije mogla dalje sustavno razvijati i ostvarivati određene ciljeve.

## 12. LITERATURA

1. Ajduković, D., Čorkalo Biruški, D., Gregurović, M., Matić Bojić, J. i Župarić Iljić, D. (2019). *Izazovi integracije izbjeglica u hrvatsko društvo : stavovi građana i pripremljenost lokalnih zajednica*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina. Preuzeto s <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:131:156280>.
2. Baričević, V., & Koska, V. (2017). Stavovi i percepcije domaće javnosti o nacionalnim manjinama, izbjeglicama i migrantima. *Zagreb: Centar za istraživanje etičnosti, državljanstva i migracija (CEDIM) i Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu*.
3. BBAG e.v., bez dat. Preuzeto 10.08.2023. s <https://www.bbag-ev.de/project/c4r-cities4refugees/>
4. Bilgili, Ö., Huddleston, T., & Joki, A. L. (2015). The dynamics between integration policies and outcomes: A synthesis of the literature. *The Migration Policy Group*.
5. Blagojević, A. (2020). Pravni i institucionalni okvir integracije migranata u hrvatsko društvo. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 57(3), 707-737.
6. Božić, S., & Kutli, S. (2018). Europska politika integracije migranata: od standardiziranja mjera za zemlje Europske unije prema integracijskom servisu utemeljenom na društvenoznanstvenim spoznajama. *Revija za sociologiju*, 48(1), 49-75.
7. Bužinkić, E., & Kranjec, J. (2012). Integracijske politike i prakse u sustavu azila u Republici Hrvatskoj. Uključivanje azilanata i stranaca pod supsidijarnom zaštitom u hrvatsko društvo. *Zagreb: Centar za mirovne studije*.
8. Donato, K. M., & Ferris, E. (2020). Refugee integration in Canada, Europe, and the United States: Perspectives from research. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 690(1), 7-35.
9. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (bez dat.). Preuzeto 18.07.2023. s <https://www.eurofound.europa.eu/clip-european-network-of-cities-for-local-integration-policies-for-migrants>
10. Europska Unija (2016). Pristup postupku azila: što trebate znati. Preuzeto s <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Practical%20Tools-%20Access%20To%20Procedures-FAQ-HR.pdf.pdf> (20.7.2023.)

11. Fališevac, A. (2021). *Migracije, državljanstvo i integracija: socijalna integracija migranata u Hrvatskoj* (Doctoral dissertation, University of Zagreb. The Faculty of Political Science).
12. Feinstein, S., Poleacovschi, C., Drake, R., & Winters, L. A. (2022). States and refugee integration: A comparative analysis of France, Germany, and Switzerland. *Journal of International Migration and Integration*, 23(4), 2167-2194. Preuzeto 21.07.2023. s <https://link.springer.com/article/10.1007/s12134-021-00929-8#Sec14>
13. Giljević T., Holjevac T., Kovač A., Petrovečki K., Tučkorić L., (2020.) Integracija izbjeglica u hrvatsko društvo; pravno uređenje i ostvarivanje u praksi. Hrvatski pravni centar
14. Givens, T. E. (2007). Immigrant integration in Europe: Empirical research. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 10, 67-83.
15. Grad Zagreb, Prvi sastanak u projektu Cities4Refugees, 02.05.2023. Preuzeto 10.08.2023. s <https://www.zagreb.hr/prvi-sastanak-u-projektu-cities4refugees/187532>
16. Grad Zagreb, U Parku Ribnjak obilježen Svjetski dan izbjeglica, 17.06.2023. Preuzeto 10.08.2023. s <https://www.zagreb.hr/u-parku-ribnjak-obiljezen-svjetski-dan-izbjeglica/188590>
17. Gradski ured za kulturu, međugradsku i međunarodnu suradnju i civilno društvo. Izvješće o provedenom savjetovanju s javnošću (bez dat.). Preuzeto 11.08.2023. s <https://www.zagreb.hr/UserDocsImages/ljudska%20prava/javno%20savjetovanje%20-%20akcijski%20plan%20za%20provedbu%20povelje%20integriraju%C4%87ih%20gradova%20za%202023%20i%202024%20godinu/Obrazac.pdf>
18. Gurer, C. (2019). Refugee perspectives on integration in Germany. *American Journal of Qualitative Research*, 3(2), 52-70.
19. HUR TOK, bez dat. Preuzeto 10.08.2023. s <https://hurtok.cmr.hr/ponuda-programa-u-kulturi-za-osobe-pod-medunarodnom-zastitom/>
20. Jelić, M., Čorkalo Biruški, D., Stanković, N., & Vrdoljak, A. (2023). Intervencijski programi poticanja školske integracije učenika izbjeglica u osnovnim školama: Priručnik za provedbu radionica suradničkog učenja i zamišljenog kontakta (2. izd.).



21. Koturović, V. i Bošković, S. (2017). Razvoj politike azila EU. *Forum za sigurnosne studije*, 1 (1), 97-129. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/198069>
22. Lalić Novak, G. (2013). Europeizacija hrvatskoga sustava azila: mehanizmi i instrumenti utjecaja Europske unije na javne politike i institucije. *Društvena istraživanja*, 22 (2), 237-255. <https://doi.org/10.5559/di.22.2.02>
23. Lalić Novak, G. (2016). Azil: pravni i institucionalni aspekti. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 296 str.
24. Lalić Novak, G. i Giljević, T. (2023). Protokol postupanja prilikom integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita i pripadajući priručnik s primjerima dobre prakse. Zagreb: Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH.
25. Lalić Novak, G., & Giljević, T. (2019). Pravno i institucionalno uređenje integracije migranata u Republici Hrvatskoj—prema europskom modelu. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 10(1), 163-184.
26. Lalić Novak, G., & Kraljević, R. (2014). Priručnik za edukatore: Zaštita izbjeglica i ranjivih skupina migranata. *Hrvatski Crveni križ*. Zagreb.
27. Lalić Novak, G., & Vukojičić Tomić, T. (2017). Integracija stranaca i manjina u lokalnu zajednicu kao zadatak lokalne samouprave. U: I. Koprić, A. Musa, T. Giljević (ur.). *Građani, javna uprava, lokalna samouprava: jesu li mogući povjerenje, suradnja i potpora*. Zagreb: Institut za javnu upravu, 273-294
28. Lalić, G. (2007). Razvoj zajedničkog europskog sustava azila. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 7 (4), 841-857. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/135282>
29. Lalić, G. (2009). Međunarodni i europski standardi u zaštiti tražitelja azila: prihvrat i pristup sustavu azila. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 9. (3.), 749-772. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/136012>
30. Migrant integration policy index. (bez dat.) preuzeto 19.07.2023. s <https://www.mipex.eu/croatia>
31. Ministarstvo unutarnjih poslova (bez dat.) preuzeto 28.07.2023. s [https://mup.gov.hr/UserDocsImages/statistika/2023/Statisticki%20pokazatelji%20osoba%20kojima%20je%20odobrena%20medjunarodna%20zastita%20u%20RH%20zakljucno%20s%2031\\_3\\_2023.pdf](https://mup.gov.hr/UserDocsImages/statistika/2023/Statisticki%20pokazatelji%20osoba%20kojima%20je%20odobrena%20medjunarodna%20zastita%20u%20RH%20zakljucno%20s%2031_3_2023.pdf)
32. Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Europska migracijska mreža, bez dat. Preuzeto 02.08.2023. <https://emn.gov.hr/o-nama/nacionalna-mreza/89>

33. Murphy, K., & Naričević, V. (2015). appendix 4: case study 3-work and its implications for citizenship and inclusion: the case of the refugee population in Croatia & Ireland. *Citizenship and Work: Case Studies of Differential Inclusion/Exclusion*, 43.
34. Penninx, R. (2007) Integration Processes of Migrants: Research Findings and Policy Challenges. *Migracijske i etničke teme* 23(1–2): 7–32
35. Simić, J. (2017). Prava migranata – poštivanje univerzalnih ljudskih prava ili pravo na razvoj. *Forum za sigurnosne studije*, 1 (1), 73-96. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/198065>
36. Šoljić I. (2019.). Integracija izbjeglica u Hrvatskoj (Završni rad). Fakultet hrvatskih studija, Sveučilište u Zagrebu
37. Tahiri A. (2023) : Integracija osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita : prijenos dobrih praksi na europskoj i međunarodnoj razini. Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina
38. Valenta, M., & Bunar, N. (2010). State assisted integration: Refugee integration policies in Scandinavian welfare states: The Swedish and Norwegian experience. *Journal of refugee studies*, 23(4), 463-483.
39. Vlada Republike Hrvatske. Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina. Okvir za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na lokalnoj razini (bez dat.), preuzeto 28.07.2023.
40. Vlada Reublike Hrvatske, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, bez dat. Preuzeto 10.07.2023. s <https://ljudskaprava.gov.hr/integracija-stranaca-u-hrvatsko-drustvo/643>

## PRAVNI PROPISI

1. Grad Zagreb (2022). Akcijski plan Grada Zagreba za integraciju tražitelja međunarodne zaštite i osoba kojima je je odobrena međunarodna zaštita za 2022. godinu
2. Grad Zagreb (2023). Akcijski plan Grada Zagreba za provedbu Povelje Integrirajućig gradova za 2023. i 2024. godinu
3. Konvencija i protokol o statusu izbjeglica (1951). Ujedinjeni narodi
4. Opća deklaracija o ljudskim pravima (1948). Zagreb: Narodne novine

5. Ustav Republike Hrvatske NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14. preuzeto 15.07.2023. s <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>
6. Zaključak o osnivanju Koordinacije Grada Zagreba za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita, 2022. Grad Zagreb
7. Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (NN 70/15, 127/17, 33/23). Zagreb: Narodne novine.
8. Zakon o strancima (NN 133/20, 114/22, 151/22). Zagreb: Narodne novine.