

# SOCIJALNA INTEGRACIJA AZILANATA I IZBJEGLICA U HRVATSKO DRUŠTVO

## SAŽETAK

*U ovom radu bavimo se analizom i interpretacijom izbjegličke krize kao rastućim socijalnim rizikom i rastućim socijalnim problemom iz perspektive dviju teorijsko konceptualnih podloga, perspektive socijalnih nejednakosti i iz perspektive multikulturalnosti. Socijalne nejednakosti izbjeglica i azilanata predstavljaju rizik od socijalne isključenosti i potencijalni socijalni problem koji traži djelovanje državnih i javnih institucija. Socijalnom uključivanju, kao rješenju problema, pristupamo kroz koncept osnaživanja, naglašavajući dimenziju multikulturalnosti u bavljenju ovom socijalnom politikom i socijalnim problemom. U tome otkrivamo i analiziramo izazove socijalne integracije izbjeglica i azilanata koji uključuju različita područja njihova osnaživanja na koja treba sinkrono djelovati. Posebnu pažnju posvećujemo ulozi obrazovanja u svim dimenzijama osnaživanja izbjeglica i društva u koja se uključuju. Na kraju, uspoređujemo inicijative koje pokreće akademska zajednica u zemljama Europske unije i u Hrvatskoj. Cilj ovog rada je, na temelju ponuđenih analiza i interpretacija, potaknuti raspravu o problemu izbjegličke krize te pružiti podršku državnim i javnim institucijama u kreiranju promišljenih mjera relevantnih javnih politika.*

---

<sup>1</sup> Mr. sc. Ana Tecilazić Goršić, magistra znanosti iz društvenih područja, europskih studija na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: ana.tecilazicgorsic@mzo.hr.

Stručni članak  
Primljeno: travanj, 2017.  
Prihvaćeno: studeni, 2017.  
UDK 364.465-054.73(497.5)  
DOI 10.3935/ljsr.v24i3.170.

Ana Tecilazić  
Goršić<sup>1</sup>

Uprava za visoko obrazovanje  
Ministarstvo znanosti i  
obrazovanja

Ključne riječi:

azilanti, izbjeglice, socijalna  
isključenost, socijalna  
integracija, osnaživanje.

## UVOD

Prema OECD-u (2015.) u rujnu 2015. godine broj osoba koje traže azil procjenjuje se na milijun u 2015. godini dok je broj stvarno izbjeglih znatno veći. Najviše izbjeglica azil traži izvan Europske unije i to u Libanonu, Jordanu i Turskoj. Više od polovice tražitelja azila mlađe je od 25 godina. Takva useljenička populacija može predstavljati veliki ljudski kapital, pogotovo u brzo starećoj Europi<sup>2</sup>. Međutim, prema dosadašnjim iskustvima, tek je nekolicina zemalja u Europskoj uniji (Njemačka, Norveška, Švedska) pokazalo spremnost u prihvatu izbjeglica i ponudilo mjere za integraciju azilanata i stranaca pod supsidijarnom zaštitom<sup>3</sup> dok je većina zemalja, usprkos naporima koje ulažu europske institucije i međunarodne organizacije, nesklna otvoriti svoja vrata izbjeglicama iz ratom pogođenih područja. Naposljetku, ni zemlje koje su prvotno otvoreno prihvaćale izbjeglice, više ne mogu podnijeti pritisak te uvode Dublinski protokol<sup>4</sup> prema kojem se izbjeglice mogu vratiti u zemlju članicu Europske unije u kojoj su se prvo registrirale.

Izbjeglička kriza zasigurno će imati snažan utjecaj na migrantsku politiku Europske unije, na Zajednički europski sustav azila (CEAS), ali i na druge javne politike na koje migracije imaju utjecaj. U ovom radu sagledavamo na koji način izbjeglička kriza stvara nove socijalne rizike i socijalne probleme u zemljama članicama Europske unije zbog čega je neophodno i žurno koordinirati zajednički europski pristup te na nacionalnoj razini kreirati koherentne javne politike i socijalne programe. Područje javnih politika na koje smo se usmjerili je socijalna integracija useljenika koju, u skladu s propisima i smjernicama Europske unije, sagledavamo kao dvosmjernan proces. S jedne strane, društvo useljenicima treba omogućiti da u njemu potpuno

---

<sup>2</sup> Kada bi prestalo useljavanje u Europsku uniju, u sljedećih 20 godina, Europska unija izgubila bi 33 milijuna radno aktivnih osoba (-11%), broj osoba starijih od 65 godina u odnosu na broj radno aktivnih osoba povećao bi se s 28% na 44%, udio mladih radnika u dobnoj skupini između 20 i 30 godina u radnoj snazi Europske unije smanjio bi se za 25%, a udio radnika u dobnoj skupini između 60 i 70 godina povećao bi se za 29% (Europska komisija, 2014.).

<sup>3</sup> Prema Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (2015.) kojim se u zakonodavstvo Republike Hrvatske prenose odgovarajuće direktive i uredbe iz pravne stečevine Europske unije, azilant je izbjeglica kojem je priznat azil temeljem procjene nadležnog tijela da je osnovan »strah od proganjanja zbog rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja« (Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, 2015., čl. 4., st. 1.) zbog čega se tražitelj azila ne može vratiti u svoju zemlju. Stranac pod supsidijarnom zaštitom je tražitelj koji ne ispunjava uvjete za priznavanje azila, ali za kojeg postoje »opravdani razlozi koji ukazuju da će se povratkom u zemlju podrijetla suočiti sa stvarnim rizikom trpljenja ozbiljne nepravde« (Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, 2015., čl. 4., st. 1.) zbog čega se, također, ne može vratiti u svoju zemlju. Međutim, kako se status azilanta i stranca pod supsidijarnom zaštitom stječe nakon provedenog postupka koji može trajati i do nekoliko mjeseci, uvažavajući različitosti koje proizlaze iz njihova pravnog i političkog statusa, u ovom radu odlučili smo govoriti o socijalnoj integraciji izbjeglica pretpostavivši da se radi o osobama koje su izbjegle trajno, ili barem dugotrajno, zbog čega su u postupku ili namjeravaju tražiti azil.

<sup>4</sup> Prema Dublinskoj uredbi, Uredbi Vijeća (Vijeće Europske unije, 2003.) odgovorna je država članica koja je imala najveću ulogu u ulasku i boravku podnositelja zahtjeva za azil u EU-u.

sudjeluju i to kroz učenje jezika, školovanje ili studiranje, zapošljavanje te uživanje istih prava koja uživaju državljani zemalja članica Europske unije. S druge strane, useljenici moraju poštovati pravila i vrijednosti društva u koje useljavaju i koje ih prihvaća (Europska komisija, 2003.: 18).

Rad se sastoji od četiri dijela uz uvod i zaključak. U prvom dijelu se izbjeglička kriza analizira iz perspektive društvene nejednakosti koja izbjeglice stavlja u rizik od socijalne isključenosti koja prerasta u socijalni problem. U drugom dijelu, socijalnom uključivanju, kao rješenju problema, pristupamo kroz koncept osnaživanja naglašavajući dimenziju multikulturalnosti u bavljenju ovom socijalnom politikom i socijalnim problemom. Treći dio ukazuje na važnost koje obrazovanje ima u svim dimenzijama osnaživanja izbjeglica i društva u koja se uključuju. Doprinos društveno odgovorne i angažirane akademske zajednice uspješnoj integraciji izbjeglica tema je četvrtog dijela ovog rada. Na kraju slijedi zaključak u kojem se otvaraju pitanja za mogući daljnji istraživački pristup ovoj temi.

## **IZBJEGLIČKA KRIZA: OD SOCIJALNOG RIZIKA DO SOCIJALNOG PROBLEMA**

Izbjeglička kriza sa sobom donosi veliki socijalni rizik, a to je rizik od socijalne isključenosti stotina tisuća izbjeglica koje u Europi traže i dobivaju azil. Socijalni rizici definirani su kao *»nepovoljne društvene okolnosti koje vjerojatno otežavaju ili predstavljaju prijetnju zadovoljavanju potreba članova društva i mogu dovesti do nepovoljnih posljedica ishoda na osobnoj, obiteljskoj i razini zajednice, te kao takve predstavljaju prijetnju društvu«* (Ajduković, 2008.: 403). Objektivni uvjeti i okolnosti u kojima se nalaze skupine ljudi koji dnevno napuštaju svoje domove u potrazi prvenstveno za sigurnošću, a onda i novim mjestom za život, čine ih, kako ćemo pokazati u ovom radu, u riziku od isključenosti iz zajednice u koju se useljavaju. Takve nepovoljne okolnosti predstavljaju prijetnju društvu i prerastaju u socijalni problem širih europskih pa i svjetskih razmjera.

Socijalni problemi definirani su kao *»okolnosti kojima su izloženi ljudi te koji uzrokuju emocionalnu i ekonomsku patnju. Narušavaju vrednote i norme nekih ljudi te tako vode do društvenih reakcija«* (Barker, 1999., prema Ajduković, 2008.: 396). Izbjeglička kriza uzrokovala je društvena previranja koja dobivaju obilježja vrlo slojevitog socijalnog problema. Masovna useljavanja u zemlje koje ne uspijevaju osigurati sve potrebne preduvjete za cjelovitu socijalnu integraciju izbjeglica kreiraju socijalnu isključenost koja uzrokuje emocionalnu i ekonomsku patnju članovima izbjegličkih skupina te društvene reakcije domicilnog stanovništva.

Društvena isključenost useljenika koja nastaje kao posljedica izbjegličke krize zadovoljava tri uvjeta<sup>5</sup> koje neki autori (Jamrozik i Nocelli, 1998., prema Ajduković, 2008.: 396.) vide kao kriterije po kojima se određena društvena pojavnost može kategorizirati kao socijalni problem. Prvo, socijalna isključenost useljeničkih skupina društveno je uvjetovana. Izbjeglice ne poznaju jezik zemlje u kojoj traže azil što ih ograničava u pristupu obrazovanju i zapošljavanju, prvim koracima na putu prema integraciji u neko društvo. Drugo, domicilno stanovništvo doživljava prijetnju, ne samo određenim vrijednostima ili interesima, već i svojim životima i sigurnosti. Teroristički napadi u Parizu, Nici, Bruxellesu te grupno napastovanje žena na glavnom kolodvoru u Kölnu uoči novogodišnje noći, povezuju se s izbjeglicama. Naposljetku, mogućnost rješavanja problema postoji u socijalnoj integraciji izbjegličkih skupina, no to zahtijeva financijska sredstva, dobru organiziranost i koordinaciju među europskim zemljama, uz snažnu podršku europskih institucija u podučavanju jezika, procjeni kompetencija i pružanju mogućnosti dodatnog osposobljavanja za što bržu integraciju na tržište rada. Betts i Collier (2015.), međutim, smatraju kako je europska politika prema izbjeglicama, kreirana pedesetih godina prošlog stoljeća, neprikladna za aktualnu izbjegličku krizu te stoga predlažu drugačiji pristup. Njihov prijedlog sastoji se u usmjeravanju intervencija europskih institucija i fondova te velikih europskih korporacija k integraciji izbjeglica na tržište rada u zemljama koje su bliže žarištu problema, Jordanu, Libanonu i Turskoj, na način da im se tamo kreiraju sigurni uvjeti za život i poslovi. Naime, prema spomenutim autorima, vlasti u navedenim zemljama izbjeglicama zabranjuju zapošljavanje kako bi sačuvali radna mjesta svojim državljanima tako da, bez socijalnih potpora i mogućnosti ulaska na tržište rada te lišeni pristupa obrazovanju, izbjeglice se upuštaju u kriminal, prostituciju, terorizam. Ovakav pristup može predstavljati rezultat pritiska desno orijentiranih nacionalnih politika, usmjeren prema zaustavljanju imigracijskog pritiska na zemlje Europske unije, ali isto tako može artikulirati politiku osnaživanja zemalja u krizi i promociju mjera usmjerenih na razvoj i stabilizaciju ugroženih zemalja i društava.

U svakom slučaju, izbjeglička kriza, i reperkusije koje ona ima na društvo, zaslužuje interes znanstveno-istraživačke zajednice koja može potaknuti šire rasprave o političkoj, ekonomskoj, društvenoj i vrijednosnoj dimenziji ovog socijalnog problema te tako doprinijeti formiranju političkih pozicija i djelovanju nadležnih institucija u međunarodnom kontekstu.

Istraživanju o socijalnim pitanjima koje otvara izbjeglička kriza može se pristupiti na različite načine i u odnosu na različite teorijsko-konceptualne podloge. Jedna

---

<sup>5</sup> »Da bi se određena pojava nazvala "socijalnim problemom", prema Jamroziku i Nocelliju (Jamrozik i Nocelli, 1998., prema Ajduković, 2008.: 396), potrebno je da zadovoljava tri uvjeta: (1) nedvojbenu društvenu uvjetovanost, (2) stvarnu ili doživljenu prijetnju određenim vrijednostima ili interesima i (3) mogućnost poboljšanja ili otklanjanja, smanjivanja ili rješavanja.« (Ajduković, 2008.: 396).

moguća interpretacija socijalnih previranja koje je uzrokovala izbjeglička kriza je ona koja izbjeglice prikazuje kao osjetljivu skupinu u nejednakom položaju i koja je u riziku od socijalne isključenosti.

Koncept socijalne isključenosti, prema Touwen (2007.: 118), podrazumijeva postojanje *»ekonomskih, političkih i socijalnih snaga izvan kontrole pojedinca koje ga istiskuju izvan glavnih događanja u društvu«*. Članovi useljeničkih zajednica suočeni su sa situacijama u kojima su u neravnopravnom ekonomskom, političkom i socijalnom položaju u odnosu na domicilno stanovništvo. Kriterije nejednakosti, kako ih navodi Komter (1991., prema Touwen, 2007.: 116), grupirat ćemo i interpretirati iz vizure položaja i društvenih okolnosti u kojima se nalaze izbjeglice, a što ih čini ranjivom skupinom.

Prvo, izbjeglice se nalaze u nejednakom položaju *»u podjeli prava i obveza te implicitnim ili eksplicitnim standardima pravosuđa što dovodi do različitog tretiranja u pravu, tržištu rada, obrazovnoj praksi itd.«* (Komter, 1991., prema Touwen, 2007.: 116). Naime, unatoč tome što postoje međunarodne konvencije<sup>6</sup> te pravna stečevina Europske unije<sup>7</sup> prenesena u nacionalna zakonodavstva zemalja članica, pristup izbjeglicama na tržištu rada, u obrazovnom sustavu i općenito u društvu podliježe različitim pojedinačnim propisima koji u većoj ili manjoj mjeri predviđaju poseban tretman, odnosno pozitivnu diskriminaciju za ovu ranjivu skupinu. Prema članku 64. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (2015.) azilanti i stranci pod supsidijarnom zaštitom 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 i stjecanje hrvatskog državljanstva sukladno propisima koji reguliraju stjecanje državljanstva. Međutim, izjednačavanje prava na rad, na zdravstvenu zaštitu, obrazovanje i socijalnu skrb s pravima koja ostvaruju hrvatski državljani prema posebnim propisima, kako je predviđeno predmetnim Zakonom,<sup>8</sup> nedostavno prepoznaje specifičnost ove osjetljive skupine. Kako bi se

<sup>6</sup> Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine.

<sup>7</sup> Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba, (SL L 212, 7. 8. 2001.); Direktiva Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji, (SL L 251, 3. 10. 2003.); Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te za sadržaj odobrene zaštite (preinačena), (SL L 337, 20. 12. 2011.); Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena), (SL L 180, 29. 6. 2013.); Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (preinačena), (SL L 180/96, 29. 6. 2013.)

<sup>8</sup> Članci 68., 69., 70. i 73. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti izjednačavaju navedena prava azilanata i stranaca pod supsidijarnom zaštitom s pravima hrvatskih državljana.

doista omogućila socijalna integracija azilanata i ostvarila društvena pravednost, osim propisa kojima se izjednačavaju njihova prava s pravima domicilnog stanovništva, potrebno je dalje razvijati i podržavati provedbu niza mjera usmjerenih prema učinkovitoj integraciji na svim razinama.

Stoga, neovisno o postojanju prihvatljivih regulatornih okvira za socijalnu integraciju, izbjeglice i azilanti susreću se s »nejednakostima u društvenim resursima i nejednakim mogućnostima stvaranja koristi od postojećih resursa kroz politički i kulturalni utjecaj« (Komter, 1991., prema Touwen, 2007.: 116). Program integracije treba uključivati različite dimenzije integracije i predvidjeti usmjereno djelovanje različitih tijela državne uprave. Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, zajedno s centrima za socijalnu skrb, odgovorno je za osiguravanje smještaja osobama s odobrenom međunarodnom zaštitom. Ministarstvo znanosti i obrazovanja, zajedno s obrazovnim ustanovama i visokim učilištima dužno je osigurati besplatan tečaj hrvatskog jezika te priznavanje inozemnih obrazovnih kvalifikacija temeljem primarnih ili sekundarnih dokaza. Ministarstvo zdravstva nadležno je osigurati zdravstvenu zaštitu, a Ministarstvo rada i mirovinskog sustava osmisliti mjere za procjenu kompetencija azilanata, savjetovanje i posredovanje pri zapošljavanju uz uključivanje u mjere aktivne politike zapošljavanja.

Nadalje, »*nejednakost u kulturalnim predstavljajima, obezvređivanje i stvaranje stereotipa*« (Komter, 1991., prema Touwen, 2007.: 116) snažna je prepreka za socijalnu integraciju azilanata. Svjedoci smo stereotipiziranja arapskog stanovništva kao terorista pri čemu mediji imaju snažnu ulogu u prikazivanju izbjeglica kao prijetnji europskom društvu. U novinskim člancima i na internet portalima pojavljuju se informacije prema kojima tzv. Islamska država poručuje kako je 4 000 njenih pripadnika ušlo u Europu pod krinkom sirijskih izbjeglica. To potvrđuju i činjenice da su se među optuženicima za terorističke napade u Parizu i agresivne ispade u Kölnu našli i tražitelji azila. Međutim, percepcija hrvatske javnosti o azilantima nije bila bitno drugačija niti prije aktualne izbjegličke krize. Zaključci istraživanja Centra za mirovinske studije (2006.: 43) o ksenofobičnosti hrvatskog društva na temelju analize slike azilanata u medijima pokazuju kako je »*informiranost o pitanju azila, senzibilnosti te ljudskih prava i dalje alarmantna*«.

Nejednaki društveni položaj izbjeglica uzrok je njihovoj socijalnoj isključenosti koja predstavlja rastući socijalni problem u Europi i svijetu.

## Socijalno uključivanje i osnaživanje

Dok smo promišljanju o socijalnoj isključenosti izbjeglica pristupili iz perspektive društvene nejednakosti koja izbjeglice stavlja u rizik od isključenosti, socijalnu uključenost ćemo razmotriti iz perspektive »*vrijednosti, prava, jednakosti, socijalne*

*kohezije i solidarnosti te naglašavajući ulogu kolektivne akcije*« (Touwen, 2007.: 118). Pri tome smatramo kako je u socijalnom uključivanju izbjeglica važno djelovati na svim sferama, prema grupi i njihovoj okolini imajući u vidu multikulturalnu dimenziju ovog socijalnog problema.

Programi za socijalnu integraciju izbjeglica trebali bi u što većoj mjeri uključivati osnaživanje ranjivih skupina izbjeglica kao i zajednice u koju se uključuju. Touwen (2007.: 115.) definira osnaživanje kao *»proces i strategiju koji imaju komponente podizanje svijesti, izgradnju povjerenja i stvaranje sustava podrške za socijalnu integraciju*«.

Prema Friedmanu (1992., prema Touwen, 2007.: 115.) osnaživanje ima psihološku, socijalnu i političku dimenziju. Psihološko osnaživanje odnosi se na razvoj samopoštovanja pojedinca koje utječe na njegovu ili njezinu socijalnu uključivost. Društvena dimenzija osnaživanja proizlazi iz pristupa informacijama, stjecanju znanja i vještine, sudjelovanju u društvenim organizacijama i financijskim resursima. Političko osnaživanje podrazumijeva sudjelovanje u procesima odlučivanja na lokalnoj i ostalim razinama. Međutim, tim trima dimenzijama, Touwen dodaje i četvrtu, a to je ekonomsko osnaživanje (Touwen, 2007.: 118) koje se prvenstveno odnosi na pristup zapošljavanju. Kod nekih autora (npr. Faulkner, Roberts-DeGenaro i Weil, 1994., Weinrach i Thomas, 1996., prema Miljenović i Žganec, 2011.: 312) prisutna je i peta dimenzija osnaživanja, multikulturalna, koja omogućava stvaranje boljeg razumijevanja između skupina koje su u procesu uključivanja i zajednice u koju se uključuju.

Multikulturalnost socijalne integracije izbjeglica treba biti prisutna i u kreiranju socijalnih politika i u provedbi mjera socijalne integracije. Socijalne politike daju kontekst za djelovanje praktičara i angažirane zajednice u neposrednom kontaktu kroz pružanje različitih vidova socijalne i humanitarne pomoći. Kako su, jednom kada dobiju status azilanata, izbjeglice korisnici zdravstvene zaštite i socijalne skrbi, vrlo ja važno da svi koji su u sustavu zdravstva i socijalne skrbi imaju i multikulturalnu perspektivu te budu osviješteni u principima socijalne pravde, kako u društvu općenito, tako i u radu s pojedinim skupinama korisnika (IFSW i IASSW, 2004., prema Miljenović i Žganec, 2011.: 311-312.). Prema Allen-Meares (2007.; Miljenović i Žganec, 2011.: 312) kultura je sastavni dio onoga kako čovjek shvaća samog sebe, a svaka povreda tog shvaćanja nosi sa sobom mogućnost nanošenja štete. U tom smislu, osobita je odgovornost socijalne politike i socijalnog rada da budu u stanju prepoznati specifičnosti kulturalnih, rasnih, etničkih, religijskih, rodnih ili društveno-ekonomskih različitosti izbjegličkih skupina jednako kao i samo-percepciju domicilnog stanovništva.

Puno uključivanje izbjeglica u društvo mora djelovati istovremeno na svim poljima i u svim dimenzijama osnaživanja, kako osjetljive skupine izbjeglica, tako i

društva u koje useljavaju. Pored toga, ono mora biti dio jedinstvene i koherentne socijalne politike i prakse.

Polazeći od tri modela multikulturalnog rada koje nudi Potocky (1997., prema Miljenović i Žganec, 2011.: 313.)<sup>9</sup>, ovdje razmatramo primjenjivost sva tri modela na ovaj višeslojni i kompleksan problem nove migracijske krize XXI. stoljeća. Model asimilacije, koji polazi od pretpostavke da su etničke manjine devijantne te da ih treba prilagoditi kulturi dominantne zajednice, je politički nepopularan, ali sve više prisutan. Poznat je široko promoviran primjer gradonačelnika Montreala koji je odbio zahtjev muslimana da iz školskih jelovnika izbací svinjetinu uz obrazloženje da se useljenici moraju prilagoditi kulturi i običajima zemlje u koju su odabrali useliti, umjesto da se Kanađani, koji su ih ljubazno primili, prilagođavaju njima. U aktualnim političkim raspravama iskazuju se strepnje pred terorizmom koji je zahvatio Europu i stavovi prema kojima se krivnja za terorističke napade atribuirá imigrantima starosjediteljima koji se nisu nikada asimilirali u europsko društvo i koji daju svoju aktivnu ili samo prešutnu podršku islamističkim ekstremistima.

Model kulturalne osjetljivosti promiče ravnopravnost etničkih manjina s većinskim stanovništvom te cilja na povećanje kompetencija za međukulturalni rad socijalnih djelatnika. Socijalni djelatnici trebaju razumjeti kulturu iz koje dolaze useljenici te bez predrasuda i osuda prema vrijednosnom sustavu drugačijih kultura pokušati djelovati kao poveznica s kulturom receptivne zajednice. Kako bi to mogli, već u njihovom inicijalnom obrazovanju te kasnije kroz daljnje stručno usavršavanje i specijalizaciju treba biti prisutna komponenta multikulturalnosti u socijalnom radu te razvoj kompetencije razumijevanja i toleriranja kulturnih različitosti.

Treći, antirasistički model polazi od pretpostavke da u receptivnom društvu postoje rasistički stavovi, predrasude i antagonizam prema drugačijim kulturama te da je, radi uspješnosti pune integracije manjinskih etnički različitih skupina potrebno djelovati na sprečavanje rasizma, predrasuda i ksenofobije u zajednici. Presudnu ulogu u tome igra redovno obrazovanje u kojem je prisutan građanski odgoj što naglašava Pariška deklaracija o promoviranju građanstva i zajedničkih vrijednosti slobode, tolerancije i nediskriminacije kroz odgoj i obrazovanje koju su usvojili ministri zemalja članica Europske unije nadležni za obrazovanje, kulturu, mlade i sport u svibnju 2015. godine (Vijeće Europske unije, 2015.).

S obzirom na razmjere i karakter migracijske krize te reperkusije koje ima na društvo uključujući i pogoršavanje međususjedskih odnosa država na izbjegličkoj ruti te pojave novih oblika terorizma i agresije, čini se posebnim izazovom za kre-

---

<sup>9</sup> Potocky, u razvoju multikulturalizma, razlikuje tri modela: model asimilacije, model kulturalne osjetljivosti te antirasistički model. Modeli su strukturirani prema definiciji problema, cilju promjene, ciljevima socijalnog rada i strategiji intervencije (Miljenović i Žganec, 2011.: 313).



atore nacionalnih i europskih politika pronaći optimalnu ravnotežu u djelovanju prema izbjegličkim skupinama, ustanovama i pojedincima domicilnog stanovništva uključenima u pružanju socijalne i humanitarne pomoći te, u konačnici, na društvo u cjelini.

## **Uloga obrazovanja u osnaživanju izbjeglica: prijedlozi mjera socijalnog programa**

Obrazovanje ima ključnu ulogu u socijalnoj integraciji izbjeglica te ima utjecaj na izbjeglice i na društvo u koje se uključuju. Bez mogućnosti pristupa obrazovanju, manjinske skupine useljenika u riziku su od socijalne isključenosti u najmanje tri dimenzije. Prvo, nepoznavanje jezika onemogućava komunikaciju pa tako i integraciju s dominantnom zajednicom. Drugo, bez otvorenosti obrazovnog sustava prema izbjeglicama koji dolaze iz trećih zemalja, vrlo će teško biti priznati kvalifikacije i kompetencije s kojima dolaze, a koje su u većoj ili manjoj mjeri u mogućnosti pokazati i dokazati. I na kraju, bez adekvatnog obrazovanja, neće biti omogućen izlazak na tržište rada pa tako niti ostvarivanje neophodnih uvjeta za samostalnu egzistenciju. U programu socijalne integracije koji bi obuhvatio svih pet aspekata osnaživanja ove ranjive skupine, obrazovanje može dati doprinos u svakom od njih. Psihološkom osnaživanju doprinijet će učenje jezika koje će biti preduvjet za otklanjanje jezičnih barijera i komunikaciju s ostalim članovima zajednice. Stoga je omogućavanje besplatnog učenja jezika među prvim mjerama koje trebaju biti sadržane u ovakvom socijalnom programu. Također, psihološko osnaživanje komplementarno je i međusobno sa svim ostalim aspektima osnaživanja. Socijalno osnaživanje koje uključuje pristup stjecanju znanja i vještinama moći će biti ostvareno ako socijalni programi uključuju mjere koje se odnose na pristup obrazovanju osobama bez dokumenata, a na temelju vrednovanja kompetencija koje su stekli i koje mogu dokazati, te mjere koje se odnose na financijske potpore i stipendije. Obrazovne ustanove trebaju razviti sustave, postupke i procedure za vrednovanje znanja i vještina koji će biti individualizirani te usmjereni na uključivanje izbjeglica bilo u nastavak obrazovanja bilo na tržište rada. Ekonomsko osnaživanje direktno je povezano s pristupom tržištu rada te uključuje priznavanje kvalifikacija na temelju sekundarnih dokaza ili kroz provjere znanja i vještina koje mogu provoditi obrazovne ustanove. Da bi izbjegličke skupine bile politički osnažene kako bi mogle sudjelovati u procesima odlučivanja, trebaju razumjeti društveno-politički sustav u koji su došle te naučiti kako se uključiti u političke procese. I, na kraju, obrazovni sustav ima veliku ulogu u multikulturalnoj dimenziji osnaživanja. Obrazovne ustanove mogu organizirati programe namijenjene upoznavanju kultura i povijesti zemalja iz kojih izbjeglice

dolaze i programe namijenjene upoznavanju s hrvatskom kulturom i poviješću. Drugo, članovi akademske zajednice mogu nastupiti u medijima u raspravama o pitanjima migracija i izbjeglištva kako bi se senzibilizirala javnost o ovoj temi.

## Europa i Hrvatska: angažiranost akademske zajednice

U procesu podizanja društvene svijesti posebnu ulogu ima akademska zajednica koja sudjeluje u kreiranju javnih politika od javnog interesa te djeluje kolektivno i društveno angažirano. Među temeljnim ulogama visokog obrazovanja je tzv. »treća misija«, odnosno društvena/građanska angažiranost akademske zajednice (eng. *civic engagement*) koja podrazumijeva djelovanje u široj društvenoj zajednici i tako utjecanje na oblikovanje javnih politika. Takvo djelovanje nužno se temelji na određenim vrijednostima koje pripadaju društvu u kojem akademska zajednica djeluje.

Na europskoj razini izbjeglička kriza pokrenula je snažne reakcije političke i akademske zajednice. Na sastanku Vijeća Europske unije u formaciji ministara obrazovanja, mladih, kulture i sporta održanom u studenome 2015. godine dominirao je stav prema kojem se Europska unija, u ovom ključnom povijesnom trenutku, treba postaviti prema izbjegličkoj krizi kao prema prilici. Ministri Europske unije stajališta su da je socijalna integracija izbjeglica presudna za održavanje stabilnosti i opstanaka temeljnih europskih vrednota kao što su sloboda, međukulturalna tolerancija i međusobno poštovanje, jednakost prilika, ljudsko dostojanstvo i demokracija. Smatraju da je izbjeglice potrebno uključiti u demokratske procese i integrirati u obrazovni sustav kako bi čim prije razvili osjećaj pripadnosti novoj zajednici te im pružiti podršku kroz sustav socijalnog rada.<sup>10</sup>

Iz ovog stava iščitava se odmak od tradicionalno europskog pristupa prema manjinskim etničkim skupinama koje su se od postkolonijalnog vremena doseljavale u Europu zadržavajući svoja kulturna i vjerska obilježja, jezik i običaje do te mjere da su stvorile »zajednice u zajednici«. Takav izostanak socijalne kohezije, može dovesti, u konačnici, i do terorističkih ispada kojih smo svjedoci i koji predstavljaju ozbiljnu prijetnju miru i stabilnosti u Europi. Uz same terorističke napade, ono što predstavlja prijetnju i socijalni rizik je činjenica da useljeničke zajednice daju javnu ili prešutnu podršku svojim ekstremnim članovima. Iz recentnih mjera koje

<sup>10</sup> Stavovi ministara u Vijeću Europske unije na koje se referira u ovom radu zabilježeni su u dopisu koje su ministri nadležni za obrazovanje, djecu, mlade, znanost, kulturu, sport, socijalnu sigurnost, razvojnu suradnju i humanitarne poslove, u okviru Luxembourškog predsjedavanja Europskom unijom, uputili predsjedniku Europskog vijeća, predsjedniku Europske komisije i predsjedniku Europskog parlamenta, 1. prosinca 2015. godine – *Supporting the integration of recently arrived migrant sin Europe through projects and strategies in the education, youth, culture and sports fields.*

poduzimaju europske institucije<sup>11</sup> i zemlje članice<sup>12</sup> razvidan je smjer u kojem se kreću javne politike u kojima integrativni pristup postaje presudan u dugoročnom strateškom promišljanju. Integracija useljenika polazi prvenstveno od pružanja podrške u otklanjanju jezičnih barijera, preko fleksibilnog pristupa obrazovanju, između ostaloga, i kroz individualno karijerno savjetovanje i vrednovanje prethodnog učenja, pristupa raznim oblicima socijalne pomoći, individualne potpore i pomoći u zajednici pogotovo u prvom razdoblju prilagođavanja, potom pristupa tržištu rada i, u konačnici, sudjelovanju u procesima odlučivanja.

Europski studenti i učenici upućuju na presudnu ulogu obrazovanja u formiranju slobodnih i slobodoumnih građana koji vrednujući vlastiti identitet i identitet zajednice kojoj pripadaju razvijaju toleranciju i prihvaćanje različitosti. Uz jednake šanse u pristupu obrazovanju, studenti pozivaju državne vlasti da osiguraju jednak pristup socijalnim potporama kako bi svim građanima bilo osigurano dostojanstvo<sup>13</sup>.

Udruga europskih sveučilišta poziva svoje članice da pruže podršku svojim kolegama i studentima izbjeglicama i to kroz pružanje besplatnih tečajeva za učenje jezika, stvaranje ponude posebnih »mostnih programa« za pristup visokom obrazovanju te kroz razvijene procedure vrednovanja i priznavanja prethodnog učenja i za one studente koji nisu u mogućnosti pribaviti odgovarajuće dokaze o završenom obrazovanju ili razdoblju obrazovanja. Nadalje, pozivaju se sveučilišta i vlade da osiguraju pristup studentskim subvencijama, stipendijama i ostalim potporama.<sup>14</sup>

U svim citiranim proglasima, službenim stajalištima i dokumentima zajedničko je vrijednosno uporište i strateška opredijeljenost prema integraciji izbjeglica. Eu-

---

<sup>11</sup> Europska komisija organizirala je niz sastanaka na kojima su zemlje članice pozvane razmijeniti iskustva o tome kako reagiraju na izbjegličku krizu te otvoriti raspravu o tome kako Komisija može pružiti dodatnu pomoć. U ovom dijelu referiramo posebno na radni materijal pripremljen za sastanak predstavnika ministarstava visokog obrazovanja koji je održan 21. listopada 2015. godine.

<sup>12</sup> Neovisno o nesklonosti nekih zemalja prema izbjeglicama i tražiteljima azila, članstvo u Europskoj uniji ih obvezuje na poštovanje europske pravne stečevine. Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. godine propisuje pravo na pristup obrazovanju maloljetnicima pod međunarodnom zaštitom pod istim uvjetima kao i državljanima države članice, pravo odraslim osobama pod međunarodnom zaštitom na pristup obrazovanju i osposobljavanju, uključujući i programe prekvalifikacije pod istim uvjetima kao državljanima trećih zemalja s pravom boravka u zemlji članici. Nadalje, Direktiva propisuje i pravo na vrednovanje prethodnog učenja u slučajevima kada osoba pod međunarodnom zaštitom nije u mogućnosti podnijeti dokaze o prethodno stečenim kvalifikacijama. Spomenuta Direktiva ugrađena je u Zakon o međunarodnoj pravnoj zaštiti (2015.).

<sup>13</sup> Studentski proglas objavljen povodom Međunarodnog dana studenata, 17. studenoga 2015. godine *Students worldwide stand up for free education as a tool against radicalisation and xenophobia*, European Students Union (ESU) & organising Bureau of European School Student Unions (OBESSU).

<sup>14</sup> Udruga europskih sveučilišta poziva europske institucije, države članice i europska sveučilišta da izbjeglim studentima otklone prepreke za pristup visokom obrazovanju, *European University Association (EUA), European universities' response to the refugee crisis, Refugee students welcome*, 23. listopada 2015.

ropska visoka učilišta, nastavnici i studenti, vlade država članica i institucije Europske unije pozivaju se dodatno angažirati u pružanju potpore imigrantima u što lakšoj integraciji u društvo<sup>15</sup>.

Hrvatska javnost i hrvatske institucije podijeljene su prema pitanju izbjegličke krize. Bez detaljnijeg istraživanja teško je reći koja je vrijednosna orijentacija prevladavajuća. Međutim, dosadašnje reakcije akademske zajednice u Hrvatskoj demonstriraju podijeljenost u stavovima prema ideji socijalne integracije izbjeglica.

S jedne strane, primjećujemo rezerviranost formalnih struktura prema prijedlozima za pozitivnu diskriminaciju azilanata u vidu omogućavanja fleksibilnog pristupa visokom obrazovanju. Rektorski zbor Republike Hrvatske najavljuje mogućnost »provedbe kvalifikacijskih ispita za upis azilanata u prvu godinu studija i izuzeća od polaganja državne mature« (Rektorski zbor, 2015.). Međutim, upis u više godine studija, temeljem vrednovanja znanja i vještina ili uzimajući u obzir sekundarne dokaze ostavlja se za neku dalju budućnost u kojoj će sveučilišta »razviti sustav kojim će se omogućiti akreditiranje prethodnog učenja« (Rektorski zbor, 2015.).

S druge strane, javljaju se sve snažniji glasovi akademskih aktivista i aktivistica koji pozivaju državne i javne institucije da pokrenu razvoj programa integracije za izbjeglice i to iz najmanje dva razloga. Prvo, time se senzibilizira javnost za ovaj socijalni problem i šalje se poruka da »akademska zajednica želi doprinijeti otvorenom i solidarnom društvu« (Dolenec i sur., 2015.)<sup>16</sup>. Drugo, kako se procjenjuje da će Europa nastaviti biti odredištem velikog broja izbjeglica, ovaj socijalni problem zahvaća i Hrvatsku zbog čega je važno na vrijeme kreirati odgovarajuće mjere socijalne politike.

Osvješćivanje zajednice temelj je za socijalnu integraciju izbjeglica, pripadnika drugačijih kulturalnih skupina. Touwen (2007.: 128) preporuča metodološki pristup u kojem je podizanje svijesti suštinski element u procesu zauzimanja vrijednosnih stavova koji nisu samorazumljivi već se kreiraju na temelju refleksije i samo-refleksije, kroz kritički i samokritički pristup. Kulturalni izazovi koje izbjeglička kriza postavlja pred hrvatsko društvo uključuju i refleksiju o vlastitom kulturnom identitetu i stavljaju na kušnju naše kulturalne kompetencije. Pitanje socijalne integracije izbjeglica treba biti osviješteno, eksplicitno i tako otvoreno za raspravu kako bi se formirao vrijednosti stav kao podloga za kreiranje politika. Politički ishod ovakvih rasprava može biti u formi zakona i mjera predviđenih akcijskim planom.

<sup>15</sup> Na mrežnim stranicama europskih visokih učilišta mogu se pronaći zanimljivi primjeri angažiranosti institucija, nastavnika i studenata koji pružaju pomoć imigrantima (besplatne pravne klinike, volonterstvo studenata, budućih socijalnih radnika specijaliziranih za mlade (eng. *youth workers*). Popis primjera mrežnih stranica nalazi se u nastavku popisa korištene literature.

<sup>16</sup> Iz dopisa naziva »Akademska zajednica\_dobrodošli« koji su docentice doc. dr. sc. Danijela Dolenec, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu i doc. dr. sc. Karin Doolan, Sveučilište u Zadru uputile Ministarstvu znanosti i obrazovanja. Dopis nije javno objavljen, već se nalazi u arhivi Ministarstva znanosti i obrazovanja.

## ZAKLJUČAK

U ovom radu izbjegličku krizu analizirali smo iz perspektive društvene nejednakosti i socijalne isključenosti te sagledali potencijal koji obrazovanje ima u osnaživanju izbjeglica kao ranjive skupine i njihovom uključivanju u društvo. Naglasili smo dimenziju multikulturalnosti u bavljenju ovom socijalnom politikom i socijalnim problemom te ukazali na doprinos koji akademska zajednica može dati u angažiranom promišljanju javnih politika i osvješćivanju javnosti. Dublja komparativna analiza i uranjanje u teorijske koncepte u pozadini imigracijskih politika nadilaze ciljeve ovog rada jednako kao i bavljenje subjektivnim aspektom ovog socijalnog problema koje bi zahtijevalo ulazak u zajednicu izbjeglica te projektno istraživački pristup. Međutim, ovaj novi socijalni problem zasigurno će zaokupiti interese istraživača koji mogu doprinijeti obogaćivanju postojeće teorijsko konceptualne podloge analizirajući različite aspekte izbjegličke krize i reperkusije koje ona ima na društvo, sagledavajući je u svim njezinim pojavnostima, od perspektive imigracijskih politika preko sociološke i sociopolitičke, ekonomske i politološke do kulturološke i vrijednosno ideološke te psihološke.

## LITERATURA

1. Ajduković, M. (2008). Socijalni problemi, socijalni rizici i suvremeni socijalni rad. *Revija za socijalnu politiku*, 15 (3), 395-414.
2. Betts, A. & Collier, P. (2015). Help refugees help themselves: Let displaced Syrians join the labor market. *Foreign affairs. The Post-American Middle East*, November/December, 84-92.
3. Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted. *Official Journal of the European Union L 337/9*. Preuzeto s: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=en> (11.12.2015).
4. Dolenc, D. & Doolan, K. (2015.). *Akademska zajednica\_dobrodošli*. Zagreb: dopis Ministarstvu znanosti i obrazovanja.
5. Europska komisija (2003). *Communication to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment*, COM (2003) 336 final. Preuzeto s: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0336&from=EN> (11.12.2015.).

6. Europska komisija (2014). *Politike Europske unije: Migracije i azil, Stvaramo otvorenu i sigurnu Europu*. Preuzeto s: [http://europa.eu/pol/index\\_en.htm](http://europa.eu/pol/index_en.htm) (11.12.2015).
7. Miljenović, A. & Žganec, N. (2011). Multikulturalizam u socijalnom radu. *Revija za socijalnu politiku*, 18 (3), 311-330.
8. OECD (2015). *Is this migration crisis different? Migration Policy Debates. No.7*. Preuzeto s: <http://search.oecd.org/migration/Is-this-refugee-crisis-different.pdf> (11.12.2015.).
9. OECD (2015ba). *How will the refugee surge affect the European economy? Migration Policy debates. No.8*. Preuzeto s: <http://www.oecd.org/migration/How-will-the-refugee-surge-affect-the-European-economy.pdf> (11.12.2015.).
10. Rektorski zbor Republike Hrvatske (2015). *Zaključak o kvalifikacijskim ispitima za upis azilantata u prvu godinu studija*, 30. rujna 2015. Zagreb: Rektorski zbor Republike Hrvatske
11. Touwen, A. (2007). Osnaživanje zajednice: Pristup za socijalno uključivanje sa posebnom usmjerenošću na rod. 113.-123. In: Touwen, A. (ed.), *Community empowerment: An approach for social inclusion with a special focus on gender*.
12. Touwen, A., van der Sterren, H., Žganec, N. & Kregar-Orešković K. (2009). Čitanka iz kolegija Socijalni rad u organiziranju zajednice. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
13. Vijeće Europske unije (2003). *Uredba Vijeća (EZ) br. 343/2003 od 18. veljače 2003. godine o uvođenju kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje*. Preuzeto s: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0343&from=HR> (11.12.2015.).
14. Vijeće Europske unije (2015). *Pariška deklaracija o promoviranju građanstva i zajedničkih vrijednosti slobode, tolerancije i nediskriminacije kroz odgoj i obrazovanje*. Preuzeto s: [http://ec.europa.eu/education/news/2015/documents/citizenship-education-declaration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/news/2015/documents/citizenship-education-declaration_en.pdf) (11.12.2015.).
16. Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (2015). *Narodne novine*, 70/2015.

Ana Tecilazić Goršić

Faculty of Law  
University of Zagreb

## **SOCIAL INTEGRATION OF ASYLEES AND REFUGEES INTO CROATIAN SOCIETY**

### **ABSTRACT**

*The paper presents an analysis and an interpretation of the refugee crisis as a growing social risk and an increasing social problem from the perspective of two theoretical and conceptual backgrounds – the social inequality perspective and the multiculturalism perspective. Social inequalities of refugees and asylees pose a risk of social exclusion and a potential social problem that requires action by state and public institutions. We approach social inclusion as a solution to the problem through the concept of empowerment, while emphasising the dimension of multiculturalism in dealing with this social policy and social problem. In doing this we discover and analyse the challenges of social integration of refugees and asylees, which involve different areas of their empowerment that require synchronous action. Special attention is given to the role of education in all the dimensions of refugee empowerment and of the societies in which they are being included. Finally, we compare initiatives that the academic community is launching in the countries of the European Union and in Croatia. The aim of this paper is to encourage debate over the challenge of the refugee crisis based on the analyses and interpretations proposed, and to support state and public institutions in creating well-considered measures within the framework of relevant public policies.*

**Key words:** asylees, refugees, social exclusion, social integration, empowerment.



Međunarodna licenca / International License:  
Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0.

