

**Dr. sc. Goranka Lalić Novak\***

**Dr. sc. Teo Giljević\*\***

## **PRAVNO I INSTITUCIONALNO UREĐENJE INTEGRACIJE MIGRANATA U REPUBLICI HRVATSKOJ – PREMA EUROPSKOM MODELU**

*Na području Europe pitanje integracije migranata u domaće društvo od prvorazredne je važnosti. Istodobno je utjecaj EU-a u politici integracije migranata na razini država članica i kandidatkinja ograničen i ponajprije usmjeren na potporu u pružanju stručne i financijske potpore.*

*Iako Hrvatsku obilježava demografska depopulacija i emigracija hrvatskog stanovništva prema zemljama zapadne Europe, bilježi se i trend povećavanja broja migranata koji se trebaju integrirati u hrvatsko društvo. Razvoj integracijske politike stoga je od osobite važnosti uzimajući u obzir da se u idućem razdoblju očekuje porast broja migranata u Hrvatskoj, i državljana trećih zemalja koji će u RH dolaziti u okviru radnih migracija i u okviru obveza koje je RH preuzela u odnosu na zbrinjavanje izbjeglica u sklopu kvota EU-a, ali obveza koje proizlaze iz poštivanja ustavne obveze na pružanje utočišta osobama koje su proganjane u svojim zemljama podrijetla.*

*U radu se analizira pravno i institucionalno uređenje politike integracije migranata u Hrvatskoj te promjene koje su se u politici integracije dogodile pod utjecajem europeizacije. Nadalje, istražuje se je li se politika integracije u petogodišnjem razdoblju od ulaska u članstvo EU-a nastavila razvijati u skladu s europskom politikom ili je došlo do reverzibilnosti procesa adaptacije. Zaključuje se da je integracijska politika razvijena pod prevladavajućim utjecajem EU-a, no osim utjecaja EU-a postoje i drugi endogeni i egzogeni faktori koji utječu na taj razvoj.*

**Ključne riječi:** *integracija; migranti; europeizacija; Hrvatska; javne politike*

---

\* Dr. sc. Goranka Lalić Novak, izvanredna profesorica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i redovita članica Akademije pravnih znanosti Hrvatske (Associate Professor, Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb and full member of the Croatian Academy of Legal Sciences): goranka.lalic@pravo.hr

ORCID ID: orcid.org/0000-0001-5984-9779

\*\* Dr. sc. Teo Giljević, docent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i redoviti član Akademije pravnih znanosti Hrvatske (Assistant Professor, Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb and full member of the Croatian Academy of Legal Sciences): teo.giljevic@pravo.hr

ORCID ID: orcid.org/0000-0002-2948-8973

## 1. UVOD

U proteklih pedeset godina Europa postaje kontinent integracije usporedno s povećanjem etničke i kulturne raznolikosti europskih društava. Masovna migrantsko-izbjeglička kretanja 2015. i 2016. godine dodatno su doprinijela nužnosti razvoja sustavnih politika integracije migranata i izbjeglica u društvo. Istodobno, integracija migranata i dalje je izazov diljem Europe, s mnogim gorućim problemima poput niske razine zaposlenosti, nemogućnosti pronalaska adekvatna smještaja, povećana rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti, ali i zabrinutosti lokalnog stanovništva u vezi s njihovom integracijom u zajednicu.

Posljednjih godina Europska unija (dalje u tekstu: EU) intenzivnije razvija model integracije migranata u europsko društvo, definirajući je kao proces sudjelovanja migranata u temeljnim strukturnim područjima društva države primateljice te njihove identifikacije s tim društvom.<sup>1</sup> Iako su prema Osnivačkim ugovorima države članice ponajprije nadležne za integraciju, EU može utvrditi mjere kojima se potiče i podupire djelovanje država članica u promicanju integracije. Na razini EU-a uspješna integracija migranata državljana trećih zemalja smatra se pitanjem od zajedničkog interesa za sve države članice te političkim prioritetom koji je potrebno nastojati ostvariti u različitim područjima (obrazovanju, pristupu tržištu rada, socijalnoj politici i slično) i na različitim razinama (europskoj, nacionalnoj i lokalnoj).

Iako Republiku Hrvatsku obilježava izražena demografska depopulacija i emigracija hrvatskog stanovništva prema zemljama zapadne Europe, bilježi se i trend povećavanja broja migranata koji se trebaju integrirati u hrvatsko društvo. Prije svega je riječ o izbjegličkoj populaciji koja dolazi s područja obilježenih ratom i kršenjima ljudskih prava, primjerice Sirije, Afganistana, Irana itd. Od 2006. kada je odobren prvi azil pa do kraja 2018. u Hrvatskoj je međunarodna zaštita priznata za oko 750 osoba. U okviru Europskog sustava za premještanje i preseljenje u Hrvatsku je prihvaćeno oko 150 izbjeglica. Istodobno, vidljivo je nastojanje RH da privuče stranu radnu snagu, a kao posljedica pojačanih emigracijskih tijekova domicilnog stanovništva.<sup>2</sup> Zbog takva migracijskog profila Hrvatske mjere integracijske politike usmjerene su osobito na osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita.<sup>3</sup> Istodobno je indeks

---

<sup>1</sup> *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy*, COM/2000/0757 final, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52000DC0757> (3. 5. 2019.).

<sup>2</sup> Ukupna godišnja kvota dozvola za zapošljavanje stranaca u 2019. iznosi 65.100 dozvola, što je povećanje od oko 40 % u odnosu na 2018. godinu (38.769 stranaca). V. Vlada RH, Odluka o utvrđivanju godišnje kvote dozvola za zapošljavanje stranaca za kalendarsku godinu 2019., NN, br. 116/18 i Odluka o utvrđivanju godišnje kvote dozvola za zapošljavanje stranaca za kalendarsku godinu 2018., NN, br. 122/17.

<sup>3</sup> U radu se termini „izbjeglica“ i „osoba kojoj je odobrena međunarodna zaštita“ rabe kao sinonimi. Izbjeglice se u pravilu smatraju posebnom kategorijom migranata jer iz svojih zemalja ne odlaze dobrovoljno, nego kao posljedica proganjanja, rata ili masovnih kršenja ljudskih prava.

razvijenosti politika integracije migranata (MIPEX) s ukupnom ocjenom 44/100 u 2014. godini upozoravao na to da su migranti u Hrvatskoj u mnogim aspektima u nepovoljnijem položaju u odnosu na većinsko stanovništvo<sup>4</sup>. I neka istraživanja o integraciji izbjeglica u hrvatsko društvo<sup>5</sup> upućuju na nedostatke u zakonodavnom okviru i izazove s kojima se u praksi susreću izbjeglice, a koje posljedično dovode do njihovih sekundarnih kretanja u druge države članice EU-a s bolje razvijenim mjerama uključivanja u društvo i/ili imaju veće zajednice osoba iz istih zemalja ili regija.

Cilj je rada analizirati pravno i institucionalno uređenje politike integracije migranata u Hrvatskoj te promjene koje su se u politici integracije dogodile pod utjecajem europeizacije. Prijašnja istraživanja<sup>6</sup> pokazala su da je hrvatski sustav azila razvijen pod prevladavajućim utjecajem EU-a uz određene intervenirajuće varijable (utjecaj međunarodnih organizacija, organizacija civilnog društva te preuzetih međunarodnih obveza), koje su u većoj ili manjoj mjeri također utjecale na razvoj tog sustava. Iako je u slučaju politike integracije migranata utjecaj EU-a ograničen i ponajprije usmjeren na potporu djelovanja država članica (stručnu i financijsku), zanimljivo je analizirati utjecaj EU-a na politiku integracije migranata u Hrvatskoj prije i nakon pridruživanja EU-u. Nadalje, u radu se istražuje je li se hrvatska politika integracije u petogodišnjem razdoblju od ulaska u članstvo EU-a nastavila razvijati u skladu s europskom politikom ili je došlo do reverzibilnosti procesa adaptacije. Naime, iskustva zemalja koje su u članstvo EU-a ušle tijekom istočnog proširenja pokazuju da postoji stvarna opasnost da efikasnost u prenošenju pravila tijekom pristupanja („normativni stampedo“) bude zamijenjena neefikasnošću u provedbi pravila u praksi nakon ulaska u članstvo EU-a. Na takav će način rad doprinijeti boljem razumijevaju utjecaja europeizacije javnih politika u RH.

Rad je podijeljen na četiri dijela: nakon uvoda slijedi analiza politike integracije EU-a, zatim se prikazuju razvoj i temeljne odrednice politike integracije migranata u RH te izvode zaključci o utjecaju europeizacije na razvoj politike integracije u Hrvatskoj prije i nakon pridruživanja EU-u.

## **2. POLITIKA INTEGRACIJE MIGRANATA EUROPSKE UNIJE: ZAJEDNIČKI OKVIR ZA DRŽAVE ČLANICE**

Politika integracija na razini EU-a počinje se razvijati nakon stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama (1999.), kojim se kao jedan od ciljeva EZ-a/EU-a navodi očuvanje i razvoj Unije kao područja slobode, sigurnosti i pravde, u kojem se slobodno kretanje osoba osigurava povezano s odgovarajućim mjerama koje se tiču kontrole

---

<sup>4</sup> Vankova et al. 2014.

<sup>5</sup> V. npr. Bužinkić i Kranjec 2012; HPC 2016; Lalić Novak i Vukojičić Tomić 2017; Lalić Novak i Giljević 2018.

<sup>6</sup> V. Lalić Novak 2016.

vanjskih granica, azila, useljavanja te sprječavanja i suzbijanja kriminala. Do tada je pitanje integracije migranata, usko povezano sa zakonitim migracijama i nadzorom državne granice, bilo potpuno u nadležnosti država članica kao dio njihovih suverenih ovlasti u vezi s ulaskom i boravkom stranaca na njihovu teritoriju. Međutim, stvaranje zajedničke politike koje se tiču migracija otvorilo je put i za veće uključivanje EU-a u pitanje integracije migranata s naglaskom na državljane trećih zemalja. Od 2000. pitanje integracije pojavljuje se u zaključcima Europskog vijeća (1999. u Tampereu, 2002. u Seville, 2003. u Solunu) i dokumentima Europske komisije<sup>7</sup> te se postupno razvija zajednički, premda neobvezujući, *policy* okvir integracije migranata u državama članicama EU-a. Takav pristup izražen je i u članku 79. Ugovora o funkcioniranju EU-a, prema kojem Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, prihvaćaju mjere kojima se utvrđuju prava državljana trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici (stavak 2.) te mogu utvrditi mjere kojima se potiče i podupire djelovanje država članica s ciljem promicanja integracije državljana trećih zemalja koji zakonito borave na njihovu državnom području, pri čemu je isključeno bilo kakvo usklađivanje zakona i drugih propisa država članica (stavak 4.).<sup>8</sup> Posljedično, na razini EU-a donose se *policy* dokumenti (*soft law*) kao smjernice državama članicama u oblikovanju njihovih integracijskih politika, EU otvara različite financijske programe potpore državama članicama namijenjene integraciji migranata, a dolazi i do promjena u dijelovima pravne stečevine EU-a koji se tiču ostvarivanja prava pojedinih kategorija migranata u nacionalnom kontekstu. Sve navedeno – *soft law* dokumenti, financijski programi i u manjoj mjeri pravna stečevina EU-a – čine europski model integracijske politike i sredstvo utjecaja država članica na EU i utjecaja EU-a na države članice, koji neki autori nazivaju „mekom europeizacijom“<sup>9</sup> ili „interaktivnom europeizacijom“<sup>10</sup>.

## 2.1. Europeizacija preko *soft law* dokumenata

Nekoliko je dokumenata donesenih na razini EU-a od važnosti za politiku integracije. U Priopćenju Europske komisije o imigraciji, integraciji i zapošljavanju<sup>11</sup> iz 2003. godine

---

<sup>7</sup> V. primjerice *Communication on a Community immigration policy*, COM(2000)757 of 22 November 2000, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52000DC0757> (3. 5. 2019.); *Communication from the Commission "Choosing to grow: Knowledge, innovation and jobs in a cohesive society. Report to the Spring European Council, 21 March 2003 on the Lisbon strategy of economic, social and environmental renewal"*, COM(2003)5 of 14 January 2003, dostupno na <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/064a660d-fa08-4732-bfc5-265dcdfee3be/language-en> (3. 5. 2019.).

<sup>8</sup> Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, OJ C 202, 7. 6. 2016.

<sup>9</sup> Van Wolleghem 2019.

<sup>10</sup> Mulcahy 2011.

<sup>11</sup> *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and em-*

EU prvi put definira integraciju, i to kao dvosmjernan proces koji se temelji na uzajamnim pravima i pratećim obvezama državljana trećih zemalja u zakonitom boravku i društva primitka, a omogućava punu participaciju migranata. Taj proces uključuje obvezu društva primitka da osigura formalna prava migrantima koja će im omogućiti sudjelovanje u ekonomskom, društvenom, kulturnom i građanskom životu zajednice, ali i njihovu prilagodbu standardima i vrijednostima društva te aktivno sudjelovanje u integracijskom procesu a da se osoba ne odriče vlastitoga kulturnog identiteta.

Zajednička temeljna načela integracije<sup>12</sup> prihvatilo je Vijeće 2004. i ponovno potvrdilo 2014. godine, a temelj su za sve iduće inicijative EU-a u području integracije migranata. Sadržavaju ukupno 11 načela koja se odnose na: 1) integraciju kao dinamičan dvosmjernan proces; 2) poštivanje temeljnih vrijednosti EU-a; 3) zapošljavanje kao ključan dio integracijskog procesa; 4) nužnost učenja jezika, povijesti i institucija društva; 5) obrazovanje migranata i njihovih potomaka; 6) jednak i nediskriminirajući pristup institucijama, javnim i privatnim dobrima i uslugama; 7) poticanje interakcije između migranata i građana država članica, 8) sloboda vjeroispovijesti i kulture, osim ako je to u sukobu s drugim europskim nepovredivim pravima ili nacionalnim propisima; 9) sudjelovanje migranata u demokratskim procesima i u formuliranju integracijskih politika i mjera, posebice na lokalnoj razini; 10) uključivanje integracijske politike i mjera u sva relevantna područja javnih politika, razina vlasti i javnih usluga; 11) vrednovanje uspješnosti provođenja integracijskih politika.

Zajednički okvir za integraciju državljana trećih zemalja u Europskoj uniji<sup>13</sup> iz 2005. godine sadržava prijedloge niza mjera za provedbu Zajedničkih temeljnih načela integracije na europskoj i nacionalnoj razini. Naglašava se važnost koherentnijeg pristupa integraciji na razini EU-a, no uvažavajući pri tome nadležnosti država članica, koje trebaju samostalno utvrditi prioritete, aktivnosti i način provedbe mjera za integraciju uvažavajući nacionalne specifičnosti.

Europski program za integraciju državljana trećih zemalja<sup>14</sup> iz 2011. godine donesen je na temelju Strategije Europa 2020 u kojoj je prepoznata važnost integracije migranata kao jedne od metoda podizanja stope zaposlenosti u EU-u, postizanja ciljeva

---

ployment, COM/2003/0336 final, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TX/T/?qid=1556895392143&uri=CELEX:52003DC0336> (3. 5. 2019.).

<sup>12</sup> *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU, Council document 14615/04*, dostupno na [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-04-321\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-04-321_en.htm) (3. 5. 2019.).

<sup>13</sup> *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Common Agenda for Integration – Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*, COM/2005/0389, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52005DC0389> (3. 5. 2019.).

<sup>14</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals*, COM(2011) 455 final, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011DC0455> (3. 5. 2019.).

vezanih za povećanje stupnja obrazovanja mladih te jačanje društvene kohezije i smanjivanje siromaštva. Program je usmjeren na povećanje ekonomske, društvene, kulturne i političke participacije migranata. Ističe važnost ujednačena pristupa integraciji u različitim područjima javnih politika na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini te daje pregled najvažnijih izazova za uspješnu integraciju migranata kao i inicijativa EU-a u odnosu na prepoznate izazove.

Akcijski plan za integraciju državljana trećih zemalja<sup>15</sup> iz 2016. godine ističe kako su migranti i dalje manje uspješni od državljana EU-a što se tiče ishoda zaposlenja, obrazovanja i socijalne uključenosti te se naglašava važnost razvoja djelotvornih integracijskih strategija, posebno u onim državama članicama koje imaju manje iskustva s integracijom migranata. Zajednički okvir politike obuhvaćen Akcijskim planom trebao bi državama članicama pomoći pri daljnjem razvoju i jačanju nacionalnih integracijskih politika, a sadržava i opis političke, operativne i financijske potpore koju će Komisija osigurati kako bi ih u tome poduprla. Planirane mjere mogu se kategorizirati na one koje se provode prije odlaska te one koje se provode prije dolaska u EU uključujući: 1) pripremu migranata i lokalnih zajednica primitka za integraciju; 2) obrazovanje; 3) integraciju u tržište rada i pristup strukovnom osposobljavanju; 4) pristup temeljnim uslugama kao što su smještaj i zdravstvena zaštita; 5) aktivno sudjelovanje i socijalnu uključenost, uključujući sudjelovanje samih migranata u izradi i provedbi integracijskih politika; 6) promicanje razmjene s društvima prihvata; 7) borbu protiv diskriminacije i promicanje pozitivna pristupa raznolikosti.

U Zaključcima Vijeća EU-a o integraciji državljana trećih zemalja<sup>16</sup> iz 2016. godine ponavlja se važnost integracije migranata u europsko društvo, poziva se države članice da prihvate mjere za integraciju u različitim područjima javnih politika te Europsku komisiju da podupre napore država članica pružajući im stručnu i financijsku potporu te da osigura bolju koordinaciju između nacionalne i europske razine i različitih aktera koji djeluju u području integracije.

## 2.2. Pravni akti EU-a od utjecaja na integraciju migranata

Budući da je pitanje integracije migranata u nadležnosti država članica, pravna stečevina EU-a u ovom je području ograničena i uključuje nekoliko direktiva kojima se uređuju prava migranata. RH je navedene direktive prenijela u svoje zakonodavstvo.

---

<sup>15</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Action Plan on the integration of third country nationals*, COM(2016) 377 final, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX-52016DC0377&from=ES> (3. 5. 2019.).

<sup>16</sup> *Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on the integration of third-country nationals legally residing in the EU*, Council document 15312/16, dostupno na <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15312-2016-INIT/en/pdf> (3. 5. 2019.).

Direktiva Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenog 2003. o statusu državljana trećih država koji imaju stalni boravak<sup>17</sup> utvrđuje da se status osobe s dugotrajnim boravištem može odobriti državljanima trećih zemalja koji zakonito i neprekinuto borave u državi članici pet godina, pod uvjetom da osoba ima stabilne i redovite izvore sredstava (dakle da ne ovisi o socijalnoj pomoći), zdravstveno osiguranje te da poštuje mjere integracije. Osobe kojima je odobreno dugotrajno boravište izjednačene su s državljanima što se tiče pristupa zapošljavanju i samozapošljavanju, obrazovanja i strukovnog osposobljavanja, socijalnog osiguranja i zaštite, poreznih olakšica, pristupa robi i uslugama, slobode udruživanja i slobode kretanja. Od 2010. godine Direktiva se odnosi i na osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita (izbjeglice).

Direktiva Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji<sup>18</sup> utvrđuje uvjete za ostvarenje prava na spajanje obitelji državljana trećih zemalja koji zakonito borave na teritoriju država članica. Na spajanje obitelji imaju pravo državljani EU-a s dozvolom boravka koja vrijedi najmanje jednu godinu u jednoj od država članica i koji imaju osnove za priznavanje dugotrajnog boravišta (sponzor). Na spajanje obitelji imaju pravo sponzorov supružnik i maloljetna djeca, no države članice mogu, uz određene uvjete, dopustiti spajanje obitelji i za roditelje stranog državljanina, punoljetnu neudanu/neoženjenu djecu i nevjenčane partnere. Članovi obitelji imaju pravo na dozvolu boravka u istom trajanju kao i osobe kojoj su se pridružili i, pod istim uvjetima kao i ta osoba, pristup obrazovanju, zaposlenju i stručnom osposobljavanju. Nakon pet godina boravka (najviše) supružnik ili nevjenčani partner i svako dijete koje je postalo punoljetno imaju pravo na autonomnu dozvolu boravka. Prema praksi Suda EU-a države članice moraju primjenjivati Direktivu u skladu sa zaštitom temeljnih prava, prije svega zaštitom obiteljskog života i najboljeg interesa djeteta.

Direktiva Vijeća 2009/50/EZ od 25. svibnja 2009. o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja radi visokokvalificiranog zapošljavanja<sup>19</sup> definira uvjete za ulazak i boravak visokokvalificiranih državljana zemalja izvan EU-a koji žele raditi visokokvalificirani posao u zemlji EU-a te njihovih obitelji. U prve dvije godine nositelji plave karte EU-a ograničeni su na visokokvalificirane poslove koji ispunjavaju uvjete za prihvata. Nakon toga mogu se prijaviti za ostala visokokvalificirana zaposlenja pod jednakim uvjetima kao i državljani. Nositelji plave karte EU-a izjednačeni su s državljanima države članice u vezi s različitim pravima, primjerice uvjetima rada, slobodom udruživanja, obrazovanja i strukovnog osposobljavanja itd.

<sup>17</sup> Direktiva Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenog 2003. o statusu državljana trećih država koji imaju stalni boravak, OJ L 16, 23. 1. 2004.

<sup>18</sup> Direktiva Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji, OJ L 251, 3. 10. 2003.

<sup>19</sup> Direktiva Vijeća 2009/50/EZ od 25. svibnja 2009. o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja radi visokokvalificiranog zapošljavanja, OJ L 155, 18. 6. 2009.

Direktiva 2011/98/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o jedinstvenom postupku obrade zahtjeva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak i rad državljanima trećih zemalja na državnom području države članice te o zajedničkom skupu prava za radnike iz trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici<sup>20</sup> uspostavlja jedinstvenu dozvolu za boravak i rad za radnike iz država koje nisu članice EU-a te definira skup specifičnih prava kako bi se osiguralo jednako postupanje prema radnicima koji nisu iz država EU-a, a koji su obuhvaćeni tom direktivom. Jedinstvena dozvola omogućuje korisnicima uživanje skupa prava, uključujući pravo rada, boravka i slobodnog kretanja u državi EU-a koja izdaje dozvolu te iste uvjete kao i državljanin države koja izdaje dozvolu vezano uz uvjete rada, obrazovanje i osposobljavanje, priznavanje kvalifikacija, pojedine aspekte socijalne sigurnosti, porezne olakšice, pristup dobrima i usluge, uključujući stanovanje i savjete za zapošljavanje.

Direktiva 2016/801 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o uvjetima ulaska i boravka državljana trećih zemalja u svrhu istraživanja, studija, osposobljavanja, volonterstva, razmjena učenika ili obrazovnih projekata i obavljanja poslova *au pair*<sup>21</sup> propisuje uvjete ulaska i boravka za razdoblje dulje od 90 dana za navedene kategorije osoba te prava koja im moraju osigurati države članice.

Prava osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita regulirana su Direktivom 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 statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite.<sup>22</sup> Direktiva među pravima navodi i pomoć pri uključivanju u društvo, prema kojem države članice trebaju osiguravati pristup programima integracije koje smatraju primjerenim uzimajući u obzir potrebe izbjeglica ili stvoriti preduvjete koji jamče pristup takvim programima.

### 2.3. Financijska pomoć državama članicama

Financijska potpora državama članicama u provedbi mjera integracije migranata važno je sredstvo utjecaja EU-a. Prvi fond uspostavljen s tom svrhom 2007. godi-

---

<sup>20</sup> Direktiva 2011/98/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o jedinstvenom postupku obrade zahtjeva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak i rad državljanima trećih zemalja na državnom području države članice te o zajedničkom skupu prava za radnike iz trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici, OJ L 343, 23. 12. 2011.

<sup>21</sup> Direktiva 2016/801 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o uvjetima ulaska i boravka državljana trećih zemalja u svrhu istraživanja, studija, osposobljavanja, volonterstva, razmjena učenika ili obrazovnih projekata i obavljanja poslova *au pair*, OJ L 132, 21. 5. 2016.

<sup>22</sup> 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 sadržaj odobrene zaštite, OJ L 337, 20. 12. 2011.



ne bio je Europski fond za integraciju, za razdoblje od 2007. do 2013. godine.<sup>23</sup> Fond je utemeljen radi pružanja potpore državama članicama u olakšavanju integracije migranata u europska društva i omogućivanju migrantima koji dolaze iz različitih gospodarskih, socijalnih, kulturnih, vjerskih, jezičnih i etničkih sredina ispunjavanja uvjeta za boravak. U razdoblju provedbe Fonda alocirano je 825 milijuna eura, a srednjoročna evaluacija pokazala je da se projekti financirani u okviru Fonda u većini država članica ne bi bili proveli bez tih sredstava te da je poboljšana dostupnost usluga, zapošljavanja i obrazovanja u državama članicama, uključujući tečajeve jezika.<sup>24</sup>

Od 2014. godine financijska potpora državama članicama pruža se preko Fonda za azil, migracije i integraciju (AMIF)<sup>25</sup> u sklopu kojeg je za područje integracije migranata alocirano oko 6,6 milijarda eura. Državama članicama dostupna su i financijska sredstva u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova: Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskoga poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj, Fonda europske pomoći za najpotrebitije, Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo, Programa ERASMUS +, Programa EU-a za zapošljavanje i socijalne inovacije i Programa Europa za građane.<sup>26</sup>

### 3. HRVATSKA INTEGRACIJSKA POLITIKA

U ovom dijelu rada analizirat će se politika integracije migranata u Hrvatskoj na razini *policy* dokumenata, propisa i prakse. Analiza će se provesti u odnosu na stanje prije i nakon što je RH postala članicom EU-a, odnosno od stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju<sup>27</sup> (dalje u tekstu: SSP) 2005. do 1. srpnja 2013. godine.

<sup>23</sup> Odluka Vijeća od 25. lipnja 2007. o osnivanju Europskog fonda za integraciju državljana trećih zemalja za razdoblje od 2007. do 2013. u okviru Općeg programa za solidarnost i upravljanje migracijskim tokovima, OJ L 168, 28. 6. 2007.

<sup>24</sup> Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Izvješća o *ex post* evaluacijama za razdoblje od 2011. do 2013. za mjere sufinancirane iz četiri fonda u okviru programa „Solidarnost i upravljanje migracijskim tokovima”, COM(2018) 456 final, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52018DC0456> (3. 5. 2019.).

<sup>25</sup> Uredba br. 516/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o uspostavi Fonda za azil, migracije i integraciju, o izmjeni Odluke Vijeća 2008/381/EZ i o stavljanju izvan snage odluka br. 573/2007/EZ i br. 575/2007/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te Odluke Vijeća 2007/435/EZ, OJ L 150, 20. 5. 2014.

<sup>26</sup> *European Commission, EU Funds that include integration for third country nationals*, dostupno na [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/financing/all\\_funds\\_integration\\_dg\\_home\\_info\\_day\\_12042017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/financing/all_funds_integration_dg_home_info_day_12042017_en.pdf) (15. 2. 2019.).

<sup>27</sup> Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, NN-MU, br. 14/01.

### 3.1. Razvoj integracijske politike u Hrvatskoj prije pridruživanja EU-u

Prije ulaska Hrvatske u EU prihvaćena su dva strateška dokumenta koja sadržavaju i određenje u vezi s integracijskom politikom, a donesena su kao dio obveza RH u pridruživanju EU-u. Donesen je i prvi Zakon o azilu koji regulira prava i obveze izbjeglica, a postupno raste i broj odobrenih zaštita. Integracija se razmatra primarno u kontekstu izbjegličke populacije.

Migracijsku politiku Republike Hrvatske za 2007. – 2008. godine Hrvatski sabor prihvatio je u srpnju 2007.<sup>28</sup> s ciljem da „RH vodi aktivnu migracijsku politiku, temeljenu na načelima slobode kretanja, solidarnosti i humanosti, a skrbeći se istodobno o gospodarskom, društvenom i kulturnom razvitku zajednice“. Kao cilj migracijske politike navodi se sustavan pristup pitanju migracija, a učinkovitu i usklađenu provedbu migracijske politike trebale su omogućiti određene mjere i aktivnosti. Dokument definira integracijsku politiku kao „integraciju prisutnih i potencijalnih doseljenika, mjere države i društva koje omogućavaju kvalitetan život doseljenika, aktivno sprječavanje diskriminacije, ksenofobije i rasizma te pružanje mogućnosti doseljenicima da postanu aktivni sudionici društvenog života i sveukupnog razvitka RH.“ Sa svrhom postizanja ciljeva migracijske politike planirano je 17 mjera, prije svega usmjerenih na izmjene propisa u području migracija, no vrlo općenito određenih i bez definiranih pokazatelja postignuća, aktivnosti za provedbu u kratkoročnom, srednjoročnom i dugoročnom razdoblju te potrebnih sredstava i njihovih izvora.<sup>29</sup> Donošenje prve Migracijske politike proizlazilo je iz obveza koje je RH preuzela prema SSP-u<sup>30</sup>, a jedna od obveza iz Nacionalnog programa Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji za 2005. godinu bila je izrada dokumenta o migracijskoj politici. Napredak RH u implementaciji SSP-a preduvjet je za dobivanje statusa kandidata i otvaranje pretprijetnih pregovora.

Migracijsku politiku Republike Hrvatske za razdoblje 2013. – 2015.<sup>31</sup> Hrvatski sabor prihvatio je u veljači 2013. godine kao jedan od uvjeta za pridruživanje EU-u i korištenje europskim fondovima u području migracija. Kao svrha politike navodi se

---

<sup>28</sup> Migracijska politika Republike Hrvatske, NN, br. 83/07.

<sup>29</sup> Najvažnije mjere, koje nisu bile potpuno provedene ili nisu provođene u kontinuitetu zbog svoje važnosti sljedeće su: izrada cjelovite analize stanja na tržištu rada, odnosno višegodišnjeg kretanja ponude i potražnje za određenim zanimanjima s prijedlogom odgovarajućih mjera za zadovoljavanje potreba za radnom snagom te mjera kojom se, radi sprječavanja diskriminirajućih postupaka i ponašanja prema doseljenicima, u gospodarskom, društvenom i kulturnom životu osigurava pravo na ravnopravan status u odnosu na državljane RH, s usmjerenjem prema stjecanju državljanstva (Migracijska politika, 2013).

<sup>30</sup> Riječ je o obvezi suradnje na područjima viza, granične kontrole, azila i migracija te suradnji radi sprječavanja i kontrole nezakonitih migracija te ponovnog prihvata (readmisije) s državama potpisnicama SSP-a, uključujući i suradnju na regionalnoj razini.

<sup>31</sup> Migracijska politika Republike Hrvatske za razdoblje 2013. – 2015, NN, br. 27/13.

osiguranje da migracijska kretanja u RH budu u korist gospodarskog i socijalnog razvitka države i društva. Temeljni je cilj migracijske politike da sva državna tijela, kao i ostali dionici (jedinice lokalne i područne samouprave, organizacije civilnog društva, javne službe), pravodobno i usklađeno djeluju na pronalaženju djelotvornih odgovora na pozitivne i negativne učinke migracijskih kretanja. Migracijskom politikom želi se poticati migracije kojima se potiče gospodarski rast i napredak RH i kojim se daje doprinos ostvarenju europskog modela u području migracija. Utvrđene su mjere u sljedećim upravnim područjima: viznoj politici, statusnim pitanjima stranaca, stjecanju hrvatskog državljanstva, azila, integracijske politike, neregularnih migracija i hrvatskog iseljeničtva. Mjere u odnosu na integraciju migranata uključuju izradu prijedloga za imenovanje Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo; 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; provedbu Nastavnog plana i programa hrvatskog jezika za osobe starije od 15 godina na razini svih županija.

Na razini je propisa najvažniji zakon od utjecaja na pitanja integracije migranata u društvo Zakon o azilu.<sup>32</sup> Zakon, između ostalog, definira prava i obveze azilanata i stranaca pod supsidijarnom zaštitom koja obuhvaćaju pravo na boravak u RH, smještaj, rad, zdravstvenu zaštitu, slobodu vjeroispovijesti i vjerskog odgoja djece, besplatnu pravnu pomoć, socijalnu skrb, spajanje obitelji i održavanje jedinstva obitelji te pomoć pri integraciji u društvo. Opseg prava proširen je novelom Zakona iz 2010.<sup>33</sup> U praksi, međutim, pitanje integracije izbjeglica nije riješeno na način koji bi omogućio njihovo uključivanje u hrvatsko društvo kao punopravnih članova jer su mjere za integraciju ograničena dosega (HPC 2012). Sveukupno je od 2006. do kraja 2013. odobreno nešto više od 100 zaštita (azila ili supsidijarnih zaštita).

U tom razdoblju upravni kapacitet tijela javne vlasti za integraciju povećan je zapošljavanjem službenika za integraciju izbjeglica u Ministarstvu unutarnjih poslova (dalje u tekstu: MUP), no ostala nadležna upravna tijela nisu zapošljavala dodatne službenike (HPC 2012). Pomoć u integraciji izbjeglica pruža i Hrvatski crveni križ (dalje u tekstu: HCK) koji provodi program potpore pružanjem psihosocijalne i praktične potpore pojedincima i obiteljima pri snalaženju i integraciji u novu sredinu, pri ostvarivanju prava, edukaciji i zapošljavanju te pri ostvarenju aktivne uloge u

---

<sup>32</sup> Zakon o azilu, NN, br. 79/07, 88/10.

<sup>33</sup> Strancima pod supsidijarnom zaštitom omogućeno je učenje hrvatskog jezika, povijesti i kulture, čime su izjednačeni s azilantima. Za obje kategorije produženo je vrijeme osiguranja smještaja s 12 mjeseci na dvije godine s obrazloženjem da je u praksi uočeno da dosadašnje razdoblje plaćena smještaja nije dostatno za odgovarajuću integraciju u hrvatsko društvo.

društvu razvijanjem svojih kompetencija, vještina i vrijednosti<sup>34</sup>. HCK je uspostavio i sustav volontera koji su tijekom 2011. godine u Zagrebu, Rijeci i Kutini kontinuirano pomagali u integraciji. Ulogu u integraciji izbjeglica ima i nevladina organizacija Centar za mirovne studije koji pruža potporu na različite načine (učenje hrvatskog jezika, međukulturne radionice, ostvarivanje prava pri hrvatskim institucijama, pomoć djeci u učenju i pomoć u traženju zaposlenja).

Nepostojanje propisa koji bi se bavili integracijom drugih kategorija migranata u hrvatsko društvo može se objasniti negativnim migracijskim saldom, malim brojem stranaca u RH i njihovim podrijetlom uglavnom iz zemalja regije i sl. Nisu dostupni podatci o provedbi bilo kakvih mjera integracije migranata u hrvatsko društvo niti je pitanje azila izazivalo interes medija i javnosti<sup>35</sup>. Pitanje integracije migranata i izbjeglica nije važnije zastupljeno ni u političkom diskursu<sup>36</sup>.

### 3.2. Razvoj integracijske politike u Hrvatskoj nakon pridruživanja EU-u

Nakon pridruživanja RH EU-u pitanje integracije migranata dobiva na većem značenju. Doneseno je nekoliko *policy* dokumenata vezanih uz integraciju migranata kao i Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (dalje u tekstu: ZMPZ).<sup>37</sup> U odnosu na prethodno razdoblje znatno je porastao broj odobrenih međunarodnih zaštita, osobito u 2017. i u 2018. godini kada su odobrene 382 od ukupno 750. Također, Hrvatska se obvezala prihvatiti do 800 državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva u okviru Europskog programa premještaja i preseljenja državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koje ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite.<sup>38</sup>

Na temelju Migracijske politike iz 2013. godine Vlada RH u travnju je osnovala Stalno povjerenstvo za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo zbog važnosti integracije za uspješno funkcioniranje zajednice. Sa svrhom implementacije planiranih zadaća i izvještavanja Stalnog povjerenstva o aktivnostima i mogućim poteškoćama vezanima uz provedbu integracije osnovana je Radna skupina Stalnog

---

<sup>34</sup> Lalić Novak i Kraljević 2014, 55.

<sup>35</sup> Lalić Novak 2016.

<sup>36</sup> Hrvatski pravni centar 2012.

<sup>37</sup> Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, NN, br. 70/15, 127/17.

<sup>38</sup> Hrvatska se obvezala prihvatiti 800 državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva na temelju sljedećih odluka Vlade RH: Odluka o premještanju i preseljenju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koje ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite od 16. srpnja 2015. godine (NN, br. 78/15), Odluka o preseljenju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koje ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite (NN, br. 99/17) i Odluka o preseljenju državljana trećih zemalja ili osoba državljanstva koje ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite za 2019. godinu (NN, br. 16/19). U okviru programa premještanja i preseljenja do kraja 2018. u Hrvatsku je premještena ukupno 81 osoba, a preseljene su njih 152.

povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo, koja je izradila akcijski plan za integraciju kao jednu od predviđenih mjera iz Migracijske politike.

Akcijski plan za uklanjanje prepreka za ostvarivanje određenih prava na području integracije stranaca za razdoblje 2013. – 2015. godine<sup>39</sup> obuhvaća sve kategorije stranaca, međutim s obzirom na posebnu ranjivost i specifičnost situacije u kojima se nalaze osobe pod međunarodnom zaštitom mjere su usmjerene više na reguliranje položaja i integraciju upravo tih kategorija migranata. Integracija stranaca u hrvatsko društvo podrazumijeva dinamičan, dvosmjernan proces međusobne prilagodbe stranaca i hrvatskih državljana na posljedice poslijemigracijskih procesa. Kao cilj navodi se osiguravanje određenih prava strancima od države: pravo na rad, odgovarajući smještaj (stanovanje), obrazovanje, sigurnost i sva ostala pripadajuća prava. S druge strane, stranac je dužan konstruktivno i lojalno sudjelovati u gospodarskom, socijalnom i kulturnom razvoju države svog primitka. Akcijski plan odnosi se na sljedeća područja integracije: socijalna skrb i zdravstvena zaštita; smještaj i stanovanje; učenje jezika i obrazovanje; zapošljavanje; međunarodna suradnja; međuresorna suradnja i podizanje svijesti o problematici osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita.

Novi Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje 2017. – 2019.<sup>40</sup> prihvatila je Vlada RH u studenom 2017. godine. Povod je izrade Akcijskog plana posebna ranjivost osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita, zbog čega im je potrebno pružiti zaštitu kako bi lakše prebrodili tešku situaciju izbjegličko-humanitarne krize. Akcijski plan uređuje identična područja integracije kao i prethodni: socijalna skrb i zdravstvena zaštita; smještaj i stanovanje; učenje jezika i obrazovanje; zapošljavanje; međunarodna suradnja; međuresorna suradnja; podizanje svijesti o problematici osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita. Novim Akcijskim planom prvi je put predviđeno donošenje Plana razmještaja osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u RH, jedanput godišnje u skladu s utvrđenim potrebama za osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita razmještaja te trenutačnim mogućnostima. Nositelj je izrade Planova razmještaja Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH (dalje u tekstu: ULJPPNM), a donosit će ih Radna skupina za operativnu provedbu zadaća Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo.

<sup>39</sup> Akcijski plan za uklanjanje prepreka za ostvarivanje određenih prava na području integracije stranaca za razdoblje 2013. – 2015. godine, dostupno na <https://ljudskaprava.gov.hr/integracija-stranaca-u-hrvatsko-drustvo/643> (5. 2. 2019.).

<sup>40</sup> Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje 2017. – 2019., dostupno na <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/AKCIJSKI%20PLAN%20ZA%20INTEGRACIJU%202017-2019.pdf> (5. 2. 2019.).

Integracija izbjeglica u društvo dodatno je definirana ZMPZ-om u okviru prava izbjeglica koja obuhvaćaju pravo na boravak, spajanje obitelji, smještaj, rad, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, slobodu vjeroispovijesti, besplatnu pravnu pomoć, socijalnu skrb, pomoć pri integraciji u društvo, vlasništvo nekretnine te stjecanje hrvatskog državljanstva. Pomoć pri uključivanju u društvo pruža se najdulje tri godine, a obuhvaća izradu plana integracije s obzirom na individualne potrebe, znanja, sposobnosti i vještine, pružanje pomoći radi ostvarivanja izrađenog plana te nadzor nad izvršenjem plana. Za pomoć pri integraciji izbjeglica nadležan je MUP.<sup>41</sup> Nadalje, ZMPZ propisuje da je ULJPPNM koordinativno tijelo sa zadaćom koordinacija rada svih ministarstava, nevladinih organizacija i drugih tijela koja sudjeluju u integraciji izbjeglica.

Što se tiče upravnog kapaciteta za integraciju, evaluacija provedbe Akcijskog plana za integraciju iz 2013. navodi da MUP nema dovoljan upravni kapacitet za izradu individualnih integracijskih planova. Evaluacija također problematizira upravni kapacitet koordinacijskog tijela ULJPPNM-a navodeći kako njegova odgovornost za praćenje provedbe mjera integracije nije praćena i odgovarajućim ovlastima te stoga ne može adekvatno reagirati na kašnjenja u provedbi, dobru provedbu odnosno iznimnu provedbu pojedinih tijela ni na horizontalnoj ni na vertikalnoj razini. Predlaže se stoga jačanje upravnog kapaciteta ULJPPNM-a kako bi mogao potpuno obavljati svoju koordinativnu ulogu.<sup>42</sup>

U tom razdoblju jača i uloga nevladinih organizacija u integraciji izbjeglica. Primjerice, u 2017. godini HCK je započeo provoditi aktivnosti vezane uz umrežavanje poslodavaca i izbjeglica te je potpisao sporazum s Hrvatskom udrugom poslodavaca koja se obvezala obavještavati ih o potrebama radnika na tržištu rada (HPC 2018), dok je Isusovačka služba za izbjeglice krajem 2018. sklopila sporazum s MUP-om o suradnji na području inicijalne integracije izbjeglica preseljenih iz Turske.<sup>43</sup>

I nadalje u praksi postoje problemi u integraciji osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita. Provođenje tečajeva za učenje hrvatskog jezika manjkavo je bez obzira na kvalitetan zakonski okvir i program za provedbu tečajeva – propisani tečajevi ili se ne provode ili se provode sporadično. U pravilu stoga poduku hrvatskog jezika provode volonteri i organizacije civilnog društva. Uz to postoje određeni problemi pri ostvarivanju zdravstvene zaštite jer troškove liječenja i izdavanja lijekova za

---

<sup>41</sup> Novelom zakona iz 2017. godine kao nadležno tijelo za osiguranje smještaja određen je Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje zbog iskustava u stambenom zbrinjavanju povratnika i izbjeglica.

<sup>42</sup> <https://www.irh.hr/dokumenti/50-okvir-za-integraciju-osoba-kojima-je-odobrena-medunarodna-zastita/file> (1. 2. 2019.).

<sup>43</sup> <https://www.mup.hr/novosti/6446/sporazum-o-suradnji-na-podrucju-integracije-preseljenih-osoba> (5. 2. 2019.).

izbjeglice izravno snosi Ministarstvo zdravstva, no domovi zdravlja i ljekarne o tome često nisu dovoljno informirani te dolazi do problema pri pružanju usluga u praksi<sup>44</sup>.

Nadalje, kao jedan od izazova za buduće razdoblje nameće se pitanje institucionaliziranja suradnje s jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave s obzirom na to da se integracija događa primarno na lokalnoj razini. Predstavnici lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica nisu bili uključeni u izradu akcijskih planova za integraciju. Na taj način lokalna samouprava nije tretirana kao ravnopravan partner središnjoj vlasti pri oblikovanju javnih politika i njihove provedbe. Nametanje različitih obveza lokalnim jedinicama stoga se ne može shvatiti kao primjer odlučivanja na temelju dokaza (*evidence based policy making*). Također, nije osigurana obveza iz Europske povelje o lokalnoj samoupravi koja određuje da će se lokalne jedinice, koliko je to moguće, pravodobno i na odgovarajući način pitati za mišljenje u pripremanju i donošenju odluka koje ih se neposredno tiču.<sup>45</sup>

U praksi je većina osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita smještena u Gradu Zagrebu, no povećanjem broja odobrenih međunarodnih zaštita i provedbom Plana razmještaja za osobe pod međunarodnom zaštitom koji se planira prihvatiti tijekom 2019. godine sve će veći broj osoba biti smješten i u druge lokalne jedinice, pa je od iznimne važnosti pravodobno ih informirati o politici integracije i njihovoj ulozi i obvezama u predstojećem razdoblju. Na takav će se način osigurati da se Akcijski plan iz 2017. godine bolje provodi u praksi te će se znatno ojačati institucionalni kapacitet na lokalnoj razini za provođenje politike integracije<sup>46</sup>. Na temelju dostupnih istraživanja može se zaključiti kako su mediji počeli znatnije pratiti pitanje integracije migranata u hrvatsko društvo te u određenoj mjeri utjecati na razvoj hrvatskog sustava integracije. Recentno istraživanje<sup>47</sup> o stavovima hrvatskih građana prema osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita pokazuje da hrvatski građani prema azilantima u prosjeku iskazuju neutralne stavove te ih ne percipiraju kao važniju prijetnju. Sudionici u istraživanju također smatraju da neće nastupiti negativne promjene u zajednici zbog doseljavanja novog stanovništva. Pitanje migracija i

<sup>44</sup> HPC 2017; Giljević i Lalić 2018; Đurđević i Podboj 2016; Ajduković et al. 2019.

<sup>45</sup> Europska povelja o lokalnoj samoupravi (NN, br. 14/97, 4/08) sadržava osnovna načela lokalne samouprave. Kao pozitivan primjer uključivanja predstavnika lokalne samouprave u postupak pripremanja i donošenja odluke može se navesti primjer pripreme Okvira za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na lokalnoj razini i pripremu Plana razmještaja za 2019. godinu, čime je omogućeno da se mjere na nacionalnoj razini razvijaju uz aktivno uključivanje lokalnih zajednica, što zasigurno može pozitivno djelovati na njihovu efikasniju provedbu u praksi. Važno je, međutim, istaknuti i to da su oba primjera dobre prakse uključivana na lokalne razine u donošenje odluka bile projektne aktivnosti unutar europskih projekata, pa ostaje vidjeti hoće li se nastaviti takvu praksu i pri donošenju nacionalnih dokumenata.

<sup>46</sup> Giljević i Lalić Novak 2018.

<sup>47</sup> Ajduković et al. 2019.

integracije postaje sve zastupljenije i u političkom diskursu, osobito nakon prihvaćanja Globalnog kompakta o sigurnim, uređenim i regularnim migracijama.<sup>48</sup>

### 3.3. EU-projekti u području integracije migranata

Sustav integracije u Hrvatskoj bitno je unaprijeđen provođenjem različitih projektnih aktivnosti financiranih iz fondova EU-a. Kao najvažnije mogu se izdvojiti izrada Okvira o integraciji osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na lokalnoj razini, izrada kriterija za izradu Plana razmještaja te istraživanje stavova građana i pripremljenosti hrvatskih lokalnih zajednica.

Okvir za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na lokalnoj razini<sup>49</sup> izrađen je u sklopu projekta „Potpora provedbi politike za integraciju migranata“, koji financira Europska unija u okviru instrumenta IPA 2012. Okvir je pripremljen kao potpora jedinicama lokalne i regionalne (područne) samouprave u izradi lokalnih strategija i akcijskih planova za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita.<sup>50</sup> Usmjeren je na sljedeća strateška područja integracije na lokalnoj razini: rad i zapošljavanje, promicanje uključivosti i društvene kohezije, smještaj i stanovanje, socijalna zaštita i društvene službe, jačanje lokalnih kapaciteta i suradnja. U pripremi Okvira za integraciju sudjelovali su predstavnici nadležnih državnih tijela, organizacija civilnoga društva i međunarodnih organizacija te predstavnici lokalne samouprave, ureda državne uprave u županijama te županija. Okvir je predstavljen lokalnim jedinicama na sastancima koji su održani na inicijativu ULJPPNM-a uz preporuku da na temelju tog Okvira ojačaju institucionalni kapacitet te razviju i prihvate lokalne strategije za integraciju.<sup>51</sup>

U okviru projekta „Podrška državljanima trećih zemalja kojima je odobrena međunarodna zaštita“ koji je provodio ULJPPNM 2018. godine izrađeni su kriteriji za izradu Plana razmještaja, kao jedna od mjera iz Akcijskog plana iz 2017. godine.

---

<sup>48</sup> Globalni kompakt o sigurnim, uređenim i regularnim migracijama prihvaćen je 10. prosinca 2018. godine na konferenciji u Marakešu.

<sup>49</sup> Okvir za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na lokalnoj razini, dostupno na <https://www.irh.hr/dokumenti/50-okvir-za-integraciju-osoba-kojima-je-odobrena-medunarodna-zastita/file> (6. 2. 2019.).

<sup>50</sup> Okvir navodi da lokalna strategija za integraciju treba sadržavati uvodnu analizu koja će obuhvatiti demografsko stanje, gospodarsku situaciju, mrežu društvenih služba, upravni kapacitet jedinice lokalne samouprave, aktivno civilno društvo i vjerske zajednice, lokalne specifičnosti te druge važne podatke o lokalnoj jedinici.

<sup>51</sup> Do 25. studenog 2018. godine nijedna jedinica lokalne ni područne (regionalne) samouprave nije donijela vlastiti strateški dokument za integraciju migranata na svom području. Najbliže je tome Grad Osijek u kojem se provodi projekt INTEGRA financiran iz Europskog fonda za migracije i azil čija je svrha izrada Lokalnog plana integracije državljana trećih zemalja u Gradu Osijeku (v. <http://www.centar-za-mir.hr/vijesti/novi-projekt-intergra/>, 3. 5. 2019.).



U sklopu projekta održani su sastanci s predstavnicima jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave sa svrhom informiranja lokalnih jedinica o politici integracije izbjeglica i njihovoj ulozi i obvezama u sljedećem razdoblju, ali i njihova aktivnog uključivanja u izradu kriterija za razmještaj osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u pojedine jedinice lokalne samouprave. Na takav način željelo se osigurati da se, participativnim procesom, u pripremu Plana razmještaja uzmu u obzir stavovi lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica. U okviru tog projekta provedeno je i istraživanje stavova hrvatskih građana prema osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita te spremnosti lokalnih jedinica za prihvata i integraciju u njihove zajednice. Na temelju rezultata istraživanja izrađeni su popisi za procjenu potreba i izazova integracije lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica, što može lokalnim i regionalnim jedinicama poslužiti kao alat za prepoznavanje potreba i izazova integracije državljana trećih zemalja kojima je potrebna međunarodna zaštita<sup>52</sup>.

#### 4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U radu su ukratko prikazani ključni *soft law* dokumenti i pravni akti EU-a i RH, važni za razvoj politike integracije migranata u Hrvatskoj. Na temelju njihove analize može se zaključiti da Hrvatska u znatnoj mjeri provodi pravne akte, ali i mjere predviđene *soft law* dokumentima EU-a. Potvrđuje se tako zaključak iz prethodnih istraživanja<sup>53</sup> da je EU bitan faktor za razvoj javnih politika vezanih uz migracije i integraciju.

Europeizacija je snažno utjecala na razvoj hrvatske integracijske politike, preko *policy* dokumenata i propisa i preko mogućnosti financiranja mjera i aktivnosti fondovima EU-a, zbog čega se može zaključiti da su svi ključni dokumenti i propisi doneseni zbog utjecaja EU-a. U pretpristupnom razdoblju ispunjavanje obveza koje EU traži od Hrvatske nužan je preduvjet za pridruživanje EU-u, a politika integracije u tom se razdoblju razvija u okviru migracijske politike. U tom se smislu uvjetovanost sastoji u usklađivanju postojećega hrvatskog zakonodavstva u području migracija sa zakonodavstvom EU-a, kao model reforme i prihvaćanja europskih vrijednosti i norma. Tijekom cijelog procesa pristupanja odnos EU-a i RH naglašeno je jednostran – Unija određuje pravila i uvjete koje RH mora zadovoljiti, a u suprotnom snosi sankcije u obliku usporavanja pristupnog procesa.

Razvoj hrvatskog sustava integracije migranata događa se ubrzanije nakon pridruživanja EU-u te se usklađuje s modelom integracije EU-a. Međutim, osim utjecaja EU-a ubrzaniji razvoj integracijske politike posljedica je i povećanja broja osoba koje je potrebno integrirati u hrvatsko društvo, posebno u posljednje dvije godine. Nadalje, postupno se napušta dosadašnji *ad hoc* pristup prema kojem su osobe pod

<sup>52</sup> Ajduković et al. 2019.

<sup>53</sup> Lalić Novak 2016.

međunarodnom zaštitom razmještane u pojedine hrvatske gradove prema diskrecijskoj ocjeni MUP-a, bez prethodno napravljene analize i konzultacije. Sustavniji pristup integraciji razvija se izradom Plana razmještaja osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za 2019. godinu i jačanje kapaciteta lokalnih jedinica za integraciju. Bez obzira na to u integraciji izbjeglica u Hrvatskoj postoje brojni izazovi koji su, između ostalog, posljedica još nedovoljna iskustva sa zbrinjavanjem te kategorije osoba.

Razvoj hrvatske integracijske politike, usprkos znatnu utjecaju europeizacije, u praksi je i posljedica drugih endogenih i egzogenih faktora: postupna povećanja broja izbjeglica i njihove veće vidljivosti; porasta potreba za pružanjem javnih usluga i ostvarivanje pojedinih prava iz područja integracije; jačanja kapaciteta tijela javne vlasti za područje integracije; sve većeg uključivanja organizacija civilnog društva i građana u područje integracije migranata; porasta interesa medija i šire javnosti; utjecaja međunarodnih organizacija, posebno UNHCR-a koji je prepoznat kao jedan od ključnih aktera u integraciji izbjeglica. Usporedno s utjecajem europeizacije na razvoj integracijske politike u RH ne treba zanemariti da postoji i unutarnja institucionalna logika koja nalaže opstanak sustava bez obzira na vanjske okolnosti. Ulaganja u sustav u obliku materijalnih sredstava kao i zaposlenih na poslovima povezanim s integracijom, i u tijelima javne vlasti i u neprofitnom sektoru, u suprotnom bi bila nepovratno izgubljena. Jačanjem interakcije između različitih aktera nastaju međuorganizacijski modeli suradnje (primjerice radne skupine ULJPPNM-a) te raste opterećenje zahtjevima za informacijama između različitih tijela te, konačno, jača svijest svih aktera o uključenosti u integracijsku politiku i međuovisnosti kao preduvjetu za uspjeh integracijskih mjera.

Nadalje, zaključuje se da od pristupanja Hrvatske EU-u nije došlo do reverzibilnosti procesa u razvoju integracijske politike, nego suprotno, do daljnjeg približavanja hrvatske integracijske politike europskom modelu. Autori smatraju da to nije isključiva posljedica europeizacije nego i prije navedenih endogenih i egzogenih faktora.

U idućem razdoblju očekuje se povećanje ne samo broja izbjeglica nego i drugih kategorija migranata. Ako želi da se migranti uspješno integriraju u hrvatsko društvo, RH mora dalje razvijati mjere za integraciju različitih kategorija migranata, koje bi trebale u većoj mjeri biti usklađene s temeljnim odrednicama europske politike.

## **LITERATURA**

1. Ajduković, D.; Čorkalo Biruški, D.; Gregurović, M.; Matić Bojić, J.; Župarić-Iljić, D. (2019). Izazovi integracije izbjeglica u hrvatsko društvo: stavovi građana i pripremljenost lokalnih zajednica. Zagreb.
2. 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.

3. Đurđević, R.; Podboj, M. (2016). Izbjeglice kao posebna kategorija učenika inog jezika. *Strani jezici*, 45 (3-4), 245-261.
4. Giljević, T.; Lalić Novak, G. (2018). Coordination Instruments in Croatian Integration Policy: Classification, Evaluation, and Proposals for Improvements. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 18 (3), 373-396.  
<https://doi.org/10.31297/hkju.18.3.1>
5. Lalić Novak, G. (2016). *Azil: pravni i institucionalni aspekti*. Zagreb.
6. Lalić Novak, G.; Giljević, T. (2018). Integration of 'new' refugees in the non-immigrant countries along the Balkan route of migration - overview of legal framework and practices. U: Jílek, D.; Pořízek, P., (ed.) *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2017*. Brno. 453-470.
7. Lalić Novak, G.; Kraljević, R. (2014). *Zaštita izbjeglica i ranjivih skupina migranata*. Zagreb.
8. Lalić Novak, G.; Vukojičić Tomić, T. (2017). Integracija stranaca i manjina u lokalnu zajednicu kao zadatak lokalne samouprave. U: Koprić, I.; Musa, A.; Giljević, T., (ur). *Građani, javna uprava, lokalna samouprava: jesu li mogući povjerenje, suradnja i potpora*. Zagreb. 273-294.
9. Mulcahy, S. (2011). *Europe's Migrant Policies: Illusions of Integration*. Basingstoke. <https://doi.org/10.1057/9780230353305>
10. Van Wolleghem, P. G. (2019). *The EU's Policy on the Integration of Migrants: a Case of Soft-Europeanization?* Cham.  
<https://doi.org/10.1007/978-3-319-97682-2>
11. Vankova, Z.; Gregurović, S.; Župarić-Iljić, D.; Kranjec, J.; Lalić Novak, G.; Špadina, H.; Zlatković Winter, J. (2014). *Hrvatska - Indeks razvijenosti politika integracije migranata (MIPEX)*. Dostupno na [http://www.imin.hr/c/document\\_library/get\\_file?uuid=59d7e46c-5152-4a8d-ad14-a296e468d6ca&groupId=10156](http://www.imin.hr/c/document_library/get_file?uuid=59d7e46c-5152-4a8d-ad14-a296e468d6ca&groupId=10156) (5. 2. 2019.).

\*

1. Akcijski plan za uklanjanje prepreka za ostvarivanje određenih prava na području integracije stranaca za razdoblje 2013. – 2015. godine. Dostupno na <https://ljudskaprava.gov.hr/integracija-stranaca-u-hrvatsko-drustvo/643> (5. 2. 2019.).
2. Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštitu za razdoblje 2017. – 2019. Dostupno na <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocslimages/dokumenti/AKCIJSKI%20PLAN%20ZA%20INTEGRACIJU%202017-2019.pdf> (5. 2. 2019.).
3. Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU, Council document 14615/04. Dostupno na [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-04-321\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-04-321_en.htm) (3. 2. 2019.).
4. Communication from the Commission "Choosing to grow: Knowledge, innovation and jobs in a cohesive society. Report to the Spring European Council, 21 March 2003 on the Lisbon strategy of economic, social and environmental renewal", COM(2003)5 of 14 January 2003. Dostupno na <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/064da660d-fa08-4732-bfc5-265dcdfee3be/language-en> (3. 5. 2019.).
5. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy, COM/2000/0757 final. Dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52000DC0757> (3. 5. 2019.).

6. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment, COM/2003/0336 final. Dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1556895392143&uri=CELEX:52003DC0336> (3. 5. 2019.).
7. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions – A Common Agenda for Integration – Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union, COM/2005/0389. Dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52005DC0389> (3. 5. 2019.).
8. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals, COM(2011) 455 final. Dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52011DC0455> (3. 5. 2019.).
9. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Action Plan on the integration of third country nationals, COM(2016) 377 final. Dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0377&from=ES> (3. 5. 2019.).
10. Communication on a Community immigration policy, COM(2000)757 of 22 November 2000. Dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52000DC0757> (3. 5. 2019.).
11. Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on the integration of third-country nationals legally residing in the EU, Council document 15312/16. Dostupno na <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15312-2016-INIT/en/pdf> (3. 5. 2019.).
12. 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 statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite, OJ L 337, 20. 12. 2011.
13. Direktiva 2011/98/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o jedinstvenom postupku obrade zahtjeva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak i rad državljanima trećih zemalja na državnom području države članice te o zajedničkom skupu prava za radnike iz trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici, OJ L 343, 23. 12. 2011.
14. Direktiva 2016/801 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o uvjetima ulaska i boravka državljana trećih zemalja u svrhu istraživanja, studija, osposobljavanja, volonterstva, razmjena učenika ili obrazovnih projekata i obavljanja poslova *au pair*, OJ L 132, 21. 5. 2016.
15. Direktiva Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenog 2003. o statusu državljana trećih država koji imaju stalni boravak, OJ L 16, 23. 1. 2004.
16. Direktiva Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji, OJ L 251, 3. 10. 2003.
17. Direktiva Vijeća 2009/50/EZ od 25. svibnja 2009. o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja radi visokokvalificiranog zapošljavanja, OJ L 155, 18. 6. 2009.

18. Europska povelja o lokalnoj samoupravi, NN, br. 14/97, 4/08.
19. Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Izvješća o *ex post* evaluacijama za razdoblje od 2011. do 2013. za mjere sufinancirane iz četiri fonda u okviru programa „Solidarnost i upravljanje migracijskim tokovima”, COM(2018) 456 final. Dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52018DC0456> (3. 5. 2019.).
20. Migracijska politika Republike Hrvatske za razdoblje 2013. – 2015, NN, br. 27/13.
21. Migracijska politika Republike Hrvatske, NN, br. 83/07.
22. Odluka o premještanju i preseljenju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koje ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite od 16. srpnja 2015. godine, NN, br. 78/15.
23. Odluka o preseljenju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koje ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite, NN, br. 99/17.
24. Odluka o preseljenju državljana trećih zemalja ili osoba državljanstva koje ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite za 2019. godinu, NN, br. 16/19.
25. Odluka o utvrđivanju godišnje kvote dozvola za zapošljavanje stranaca za kalendarsku godinu 2019., NN, br. 116/18.
26. Odluka o utvrđivanju godišnje kvote dozvola za zapošljavanje stranaca za kalendarsku godinu 2018., NN, br. 122/17.
27. Odluka Vijeća od 25. lipnja 2007. o osnivanju Europskog fonda za integraciju državljana trećih zemalja za razdoblje od 2007. do 2013. u okviru Općeg programa za solidarnost i upravljanje migracijskim tokovima, OJ L168, 28. 6. 2007.
28. Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, OJ C 202, 7. 6. 2016.
29. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, NN-MU, br. 14/01.
30. Uredba br. 516/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o uspostavi Fonda za azil, migracije i integraciju, o izmjeni Odluke Vijeća 2008/381/EZ i o stavljanju izvan snage odluka br. 573/2007/EZ i br. 575/2007/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te Odluke Vijeća 2007/435/EZ, OJ L 150, 20. 5. 2014.
31. Zakon o azilu, NN, br. 79/07, 88/10.
32. Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, NN, br. 70/15, 127/17.

\*

1. European Commission, EU Funds that include integration for third country nationals. Dostupno na [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/financing/all\\_funds\\_integration\\_dg\\_home\\_info\\_day\\_12042017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/financing/all_funds_integration_dg_home_info_day_12042017_en.pdf) (15. 2. 2019.).
2. Hrvatski pravni centar (2018). Nacionalni izvještaj o sustavu azila u 2017. godini. Dostupno na [www.hpc.hr/2018/10/30/nacionalni-izvjestaj-o-sustavu-azila-u-2017-godini/](http://www.hpc.hr/2018/10/30/nacionalni-izvjestaj-o-sustavu-azila-u-2017-godini/) (1. 2. 2019.).
3. Hrvatski pravni centar (2016). Odabrane teme iz područja azila i migracija: Okvir za integraciju izbjeglica u hrvatsko društvo. Dostupno na [www.irh.hr/dokumenti/1-dok21/file](http://www.irh.hr/dokumenti/1-dok21/file) (1. 2. 2019.).

4. Hrvatski pravni centar (2012). Nacionalni izvještaj o sustavu azila od 2010. do 2012. Dostupno na [www.hpc.hr/wp-content/uploads/2017/12/Nacionalniizvjestajosustavuazila.pdf](http://www.hpc.hr/wp-content/uploads/2017/12/Nacionalniizvjestajosustavuazila.pdf) (20. 1. 2019.).
5. Okvir za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na lokalnoj razini, dostupno na <https://www.irh.hr/dokumenti/50-okvir-za-integraciju-osoba-kojima-je-odobrena-medunarodna-zastita/file> (6. 2. 2019.).
6. <http://www.centar-za-mir.hr/vijesti/novi-projekt-intergra/> (3. 5. 2019.).
7. <https://www.mup.hr/novosti/6446/sporazum-o-suradnji-na-podrucju-integracije-preseljenih-osoba> (5. 2. 2019.).

## Summary

### LEGAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF INTEGRATION OF MIGRANTS IN CROATIA – TOWARDS A EUROPEAN MODEL

*The issue of migrant integration into host society is a matter of paramount importance in Europe. At the same time, the impact of the EU on integration policies in Member States and candidate countries is limited and primarily focused on providing expert and financial support.*

*Although Croatia is characterized by the demographic depopulation and emigration of the Croatian population towards the countries of Western Europe, there is also a trend of increasing number of migrants to be integrated into the Croatian society. The development of integration policy is therefore of particular importance given that in the forthcoming period an increase in the number of migrants in Croatia is expected, including both third country nationals as part of labor migration and refugees seeking protection in Croatia or resettlement within the EU quota policy.*

*The paper analyses the legal and institutional arrangements of the Croatian integration policy of migrants and the changes that have taken place in the development of that policy under the influence of Europeanization. Furthermore, it is explored whether the integration policy in the five-year period since Croatia joined the EU has continued to develop in line with European policy or whether that the adaptation process has been reversible. It is concluded that the integration policy is developed under the prevailing EU influence, but in addition to the influence of Europeanization, there are other endogenous and exogenous factors affecting this development.*

**Key words:** *integration; migrants; Europeanization; Croatia; public policies*