

# Projekt SHAPE: Osvrt iz Portugala

Mariana Lucas Casanova, Sara Dias



Projekt SHAPE – SHaring Actions for Participation and Empowerment of migrant communities and Local Authorities (LAs) financira se iz europskoga Fonda za azil, migracije i integraciju (Transnational Actions on Asylum, Migration and Integration, AMIF). Cilj projekta je promicanje sudjelovanja migranata u osmišljavanju i provedbi politika povezanih s integracijom na lokalnoj, nacionalnoj i europskoj razini, istovremeno promičući suradnju među zemljama koje o toj temi imaju različita iskustva. Projekt obuhvaća tri pogranične zemlje EU-a (Italiju, Mađarsku i Hrvatsku) u kojima je javno mnijenje izrazito negativno prema migrantima te dvije vodeće zemlje EU-a (Portugal i Njemačku) kada je riječ o sudjelovanju migranata u demokratskome procesu prema Indeksu razvijenosti politika integracije migranata (MIPEX).

Konzorcij koordinira ALDA – Association des Agences de la Democratie Locale, a čine ga: WeWorld-GVCc Organizzazione Non Lucrativa Di Utilita' Sociale (Italija); Artemisszio Alapitvany (Mađarska), Municipal Lousada (Portugal); Rightchallenge Associação (Portugal); Isusovačka služba za izbjeglice (Hrvatska); Fördervereinder LAKA – Landesverband der kommunalen Migrantenvertretungenin Baden-Württemberg e.V. (Njemačka); Landeshauptstadt Stuttgart (Njemačka) i Coordinamento Nazionale Nuove Generazioni Italiane (Italija).

Metodologija projekta slijedi globalni pristup učenju (eng. *Global Learning Approach*): polazi od iskustava partnera i dionika kako bi se ojačali kapaciteti i identificirala metodologija prilagođena svakome kontekstu. Aktivnosti nastoje analizirati nejednakosti i riješiti diskriminatorne prakse promičući društvenu koheziju, uključenost i izgradnju kapaciteta osnaživanjem. Obuhvaća sljedeće etape:

1. Provedba pozadinske analize i procjena potreba na temelju

sekundarne analize podataka i metodologije kvalitativnoga istraživanja pomoću dubinskih intervjua (s predstavnicima lokalnih vlasti) i fokusne grupe (s migrantima).

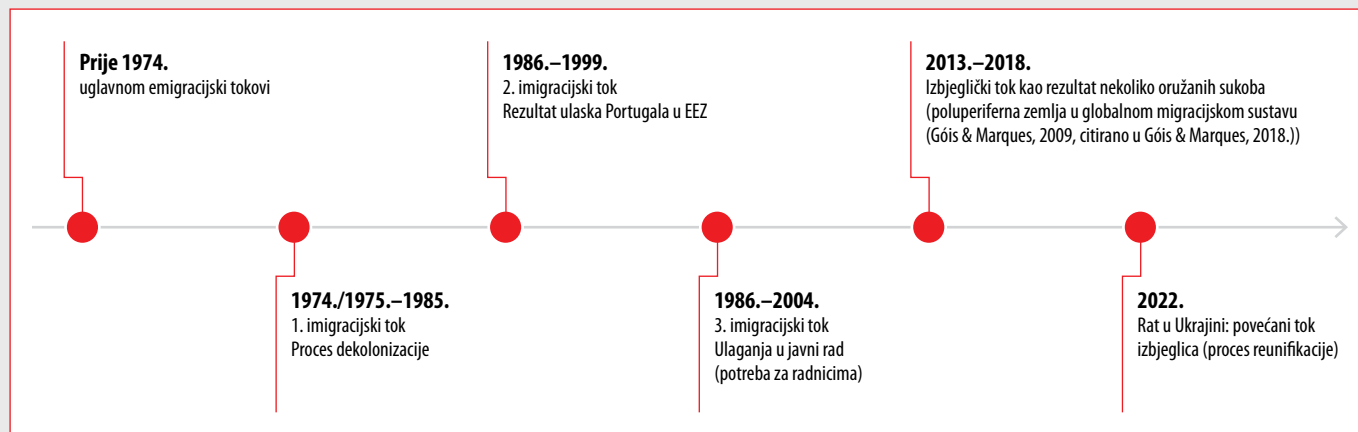
2. Razvijanje obuke i izgradnja kapaciteta za migrante i lokalne vlasti, prethodno prilagođene utvrđenim potrebama za jačanje integracijskih politika, i to na temelju metodologija vršnjačkoga učenja i pristupa „kaskadnoga učinka“ (obuka multiplikatora). Cilj je ojačati dobro upravljanje i sudioničke metodologije/alate koji potiču uključenost. To će se postići u Akademiji SHAPE koja će se provoditi u partnerskim zemljama i prilagođavati objema ciljnim skupinama (državljanima trećih zemalja i lokalnim vlastima). Također, uključivat će metodologije vršnjačkoga učenja (npr. razmjena najboljih praksi, studijski posjeti, konferencije i okrugli stolovi) koje će organizirati migranti sudionici Akademije SHAPE. Partneri trenutno započinju s provedbom ove obuke.
3. Pomoć u provedbi pilot-projekata koji se temelje na sudioničkim metodologijama i pristupima „odozdo prema gore“ (eng. *bottom-up approach*) uključuju zajednice migranata. S obzirom na to da je uključivanje državljana trećih zemalja u osmišljavanju i provedbu integracijskih politika ključno za poboljšanje integracije, to će pridonijeti razvoju struktuiranih i učinkovitih mehanizama integracije na lokalnoj razini, ali se može preslikati i na druge kontekste. Projekt će osmisliti pet sudioničkih mehanizama za različite sektore (stanovanje, zdravstvo, obrazovanje, zapošljavanje i ravnopravnost spolova) koji će imati izravan utjecaj na osposobljavanje državljana trećih zemalja i građana migrantskoga porijekla, potičući ih na sudjelovanje.
4. Promicanje umrežavanja na temelju metodologija vršnjačkoga

i kooperativnoga učenja, potičući interakciju i povećavajući svijest javnosti o pozitivnome doprinosu migranata u društvima i potrebi za njihovim priznavanjem u procesu donošenja odluka. Time će se omogućiti stvaranje povoljnijega i više uključivoga okruženja na razini Europske unije.

Dakle, cilj projekta je potaknuti migrantske zajednice na aktivno sudjelovanje u javnoj i političkoj raspravi na lokalnoj i nacionalnoj razini te njihovo sudjelovanje u procesima donošenja odluka na lokalnoj razini i provedbi integracijskih politika. Štoviše, cilj je promicanje kapaciteta lokalnih vlasti za izgradnju procesa sudjelovanja sa zajednicama migranata kako bi se definirale lokalne politike, jačale politike integracije i dijalozi sa zajednicama migranata.

Kao što je spomenuto, kako bi opisali kontekst imigracije u svojim zemljama, partneri su proveli pregled literature i statistika koji su poslužili za izradu kvalitativnih studija. Nakon toga, partneri su organizirali tri fokusne grupe s osobama migrantskoga porijekla kako bi istražili njihove potrebe vezano za pet središnjih pitanja: stanovanje, zdravstvo, obrazovanje/obuka, zapošljavanje i ravnopravnost spolova. Dodatno, kako bi se razvili mehanizmi savjetovanja „odozdo prema gore“, partneri su intervjuirali predstavnike lokalnih vlasti i organizacija koje lokalne vlasti podržavaju, a koje se izravno bave pitanjima uključivanja migranata.

Ovi prvi rezultati projekta (pozadinske analize stanja u zemlji i izvješća o procjeni potreba) predstavljeni su tijekom webinara „SHAPE The Society We Want“ održanog 21. srpnja 2022. Rezultati su pokazali koliko je ključno sudjelovanje i uključenost migrantskih zajednica u demokratski život. U svih pet država partnera projekta istraživanje je provedeno zajedničkom metodologijom koju je osigurao Institut za društvena istraživanja (Institute for Social Research – IRS), međunarodno priznata talijanska istraživačka usta-



Slika 1: Kratka povijest migracija u Portugalu

<b>Portugalski ustav iz 1976.</b>	<b>Zakon o nacionalnom državljanstvu - organski zakon 2/2006</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Načelo jednakosti: prava i obveze jednake za sve građane;</li> <li>• Četiri iznimke od prava na jednakost:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. politička prava;</li> <li>2. obavljanje javnih funkcija koje nisu pretežno tehničkog karaktera;</li> <li>3. prava/obveze utvrđene Ustavom za portugalske građane;</li> <li>4. prava koja su zakonom propisana isključivo građanima Portugala.</li> </ol> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jus sanguinis načelo u kombinaciji sa sveobuhvatnim i cjelovitijim Zakonom o državljanstvu putem jus soli</li> <li>• cilj je povećati mogućnosti stjecanja državljanstva zbog demografskih, političkih i socijalnih problema povezanih sa smanjenjem broja stanovnika s kojim se zemlja suočava (Gill &amp; Piçarra, 2020.)</li> </ul>
<b>Uredba-Zakon 23/2007 od 4. srpnja</b>	<b>Uredba-Zakon 26/2022</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Članak 83 navodi jednaka prava stečena dobivanjem boravišne dozvole:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a. obrazovanje i podučavanje;</li> <li>b. obavljanje pomoćnih profesionalnih aktivnosti;</li> <li>c. provođenje neovisne profesionalne djelatnosti;</li> <li>d. profesionalno usmjeravanje, osposobljavanje, usavršavanje i prekvalifikacija;</li> <li>e. pristup zdravstvenoj zaštiti;</li> <li>f. pristup zakonu i sudovima.</li> </ol> </li> <li>• Jednak tretman stranih državljana, posebno u pogledu socijalne sigurnosti; poreznih olakšica; članstva u sindikatima; priznavanja diploma, potvrda i drugih profesionalnih titula ili pristup robi i uslugama dostupnim javnosti, kao i primjena odredbi koje im jamče posebna prava.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Olakšavanje pravnih postupaka: korištenje online komunikacije (između podnositelja zahtjeva, predstavnika, središnjih službi i drugih usluga/organizacija)</li> <li>• Gdje god je moguće, prijevod dokumenata više neće biti potreban.</li> </ul>

Slika 2: Zakonodavstvo - Migracije u Portugalu: pravni razvoj

nova koja je bila odgovorna za stvaranje zajedničkoga okvira za kvalitativno istraživanje.

### Osvrt na portugalsko iskustvo<sup>1</sup>

Što se imigracijske slike Portugala tiče, povijest imigrantskih tokova utjecala je na oblikovanje pravne regulative u ovome području. U početku je pravni okvir više djelovao kao neposredan odgovor, a ne kao strukturirana i integrirana politika, no posljednjih se godina to mijenja. Detaljnije informacije ilustrirane su slikama 1 i 2.

Unatoč očitome razvoju pravnoga okvira u Portugalu, studije su pokazale da se čak i u zemljama s visokom MIPEX procjenom, kao što je to Portugal, osobe migrantskoga porijekla suočavaju s ozbiljnim ograničenjima u konvencionalnom političkom sudjelovanju (aktivnom i pasivnom)

**Etničke / rase predrasude još uvijek postoje u Portugalu, a diskriminacija je batkana na:**

- etničko pripadnosti (67%)
- boji kože (61%)
- romskog pripadnosti (62%)

**Novi pravni okvir**

1 - Uključivanje svih prava predviđenih zakonom bit će zaštićeno bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, religija, politička ili druga uvjerenja, nacionalna ili socijalna podrijetlo, pripadnost manjini, financijski, radni ili bilo koji drugi status;

2. Nitko ne smije biti diskriminiran od strane javnih tijela na bilo kojoj osnovi, uključujući spomenute razloge u točki 1.

Novo zakonodavstvo protiv zločina iz mržnje uvedeno je 2017. s ciljem sprečavanja, zabrane i borbe protiv diskriminacije

Imenjena članka 240. portugalskog Kazenskog zbornika - Zakone kojim se kažnjavaju oni koji razvijaju organizirane propagandne aktivnosti koje potiču diskriminaciju, mržnju ili nasilje protiv osobe ili grupe ljudi zbog njihove rase, boje kože, etničkog ili nacionalnog podrijetla, vjere, spola, seksualne orijentacije, rodnog identiteta ili fizičkog ili psihološkog nedostatka

**Istraživanje Casquilho-Martins i dr. (2022) u smislu i etničkog diskriminaciji u Portugalu tijekom pandemije pokazuje da u rasizam, diskriminaciji i ksenofobni diskursi u Portugalu u porastu:**

- nedostatak priznavanja rasizma kao problema u portugalskom društvu
- sličniji slučajevi rasističkih napada na strane
- žesti slučajevi policijske brutalnosti prema afričkim potomcima, romskim zajednicama i stranim državljanima
- porast desnog ekstremizma i neonacističkih pokreta, koji iskorištavaju društvene nezadovoljstvo i prometu radikalizaciju

**MIPEX: 81/100**

Unatoč progresivnom pristupu Portugalu integracijskim politikama, postoje nedostaci u njihovoj praktičnoj primjeni.

Slika 3: Mišljenje javnosti o migracijama u Portugalu / MIPEX

i slučajevima diskriminacije, rasizma, s postojećim ksenofobnim diskursima (slika 3). Bez obzira na to, priznata je važna uloga imigrantskih udruga i intervencija portugalskoga Visokoga

povjerenstva za migracije, koji su pridonijeli jačanju nekonvencionalnoga sudjelovanja imigranata.

1 Cijeli prilog predstavlja osvrt na iskustva stečena u okviru projekta, a temelji se na prijavi i izvješćima koje je Rightchallenge izradio za pozadinsku analizu Portugala i kvalitativne analize fokusnih grupa i intervjua.

Pozadinska analiza i kvalitativne studije provedene u Portugalu otkrile su ključne probleme vezane za političko sudjelovanje imigranata u zemlji:

- ♦ S jedne strane, čini se da je nisko konvencionalno političko sudjelovanje migranata na izborima povezana s nedostatkom informacija o tim pravima, pa udruge migranata imaju značajnu ulogu u ovome kontekstu. S druge strane, i dalje postoje ograničenja konvencionalnih prava imigranata na političko sudjelovanje – to su aktivni (biti izabran) i pasivni (glasati) konvencionalni oblici sudjelovanja. Međutim, potrebe imigranata ne mogu se prepoznati i uzeti u obzir u kreiranju politike ako ne igraju značajniju ulogu u političkom sudjelovanju, pa bi na to ubuduće trebalo obratiti pažnju.
- ♦ Zbog toga se osobe migrantskoga porijekla ne smatraju zastupljenima u političkim strukturama (osjećaju da su njihove potrebe zanemarene), što utječe na njihovo povjerenje u institucije i politiku, te dodatno utječe na sudjelovanje. Što se tiče niske razine sudjelovanja, identificirana su četiri utjecajna čimbenika: prethodna negativna politička iskustva u zemljama podrijetla migranata, potreba za preživljavanjem (zbog čega dolazi do nedostatka vremena, energije i djelovanja), nisko političko obrazovanje (potrebno u školama/sveučilištima) i smanjeno povjerenje u politiku.
- ♦ Slično tome, prema istraživanju, postoji skup okolnosti koji negativno utječe na političko sudjelovanje imigranata (Oliveira i Carvalhais, 2016.). To su: objektivna i subjektivna struktura političkih prilika u zemlji domaćinu (zakonodavna i formalna ograničenja te nepovjerenje u političke strukture), mreže podrške imigranata i politički resursi (društveni i politički kapital, politička iskustva u zemlji porijekla imigranata), individualne okolnosti (jezik, ekonomska ranjivost i svakodnevni rad/životni prioriteti) i negativan utjecaj portugalskoga kolonijalnog nasljeđa.

Također, sudionici su spomenuli niz problema koji proizlaze iz neusklađenosti između politika i prakse. To su: 1) kašnjenja u obradi zahtjeva za boravišnu dozvolu, ometanje poten-

cijala za uključivanje u društvo (npr. zapošljavanje) i ugrožavanje osnovnih prava; 2) nedosljednosti u politikama i propisima koji postaju očiti tek kada se primjenjuju na terenu (npr. za dobivanje boravišne dozvole, potrebno je imati osiguran smještaj i sredstva za život); 3) nedostatak informacija pružatelja usluga u vezi sa zakonodavstvom o pristupu migranata osnovnim pravima npr. onemogućavanje pristupa zdravstvenim uslugama. Ta ograničenja negativno utječu na pristup migranata zdravstvenoj skrbi, stanovanju, obrazovanju, osposobljavanju i zapošljavanju, a pojačana su strukturnim problemima kao što su špekulacije na tržištu stanova, nesigurnost i deregulacija na tržištu rada te ukorijenjena diskriminacija, rasizam i ksenofobija koji proizlaze iz kolonijalnoga nasljeđa. Eurobarometar je pokazao da je 2019. godine Portugal bio sedmi od dvadeset i devet europskih zemalja s najvećim postotkom diskriminacije u odnosu na etničko podrijetlo. Dakle, kvalitativne studije poduzete u okviru projekta u Portugalu pokazale su da, unatoč progresivnome zakonodavstvu zemlje o imigraciji i stjecanju državljanstva te progresivnoj politici usmjerenoj na promicanje uključenosti, jednakosti i pristupa imigranata svim socijalnim pravima kao što su stanovanje, zdravstvena skrb, obrazovanje, obuka i zapošljavanje postoji jasan jaz između politika i praksi, što pokazuje i istraživanje na terenu (Ribeiro i dr., 2016.).

Sudionici studije naglasili su važnost „osnaživanja zajednice“ promicanjem otvorene komunikacije u svim područjima društvenoga života, kao i nastojanja političkih institucija da se uključe i stvore strategije za promicanje uključenosti migranata na sljedeće načine: 1) davanje podrške udrugama migranata; 2) promicanje društveno-političkoga sudjelovanja i zakonodavnih poboljšanja u sudioničkim pristupima (npr. u Općinskom vijeću zajednica, u općinskim planovima za integraciju migranata, uključivanjem migranata u strukture donošenja politika, omogućavanjem prava na aktivno i pasivno političko sudjelovanje, u projektima za osvještavanje, osnaživanje i emancipaciju), 3) osiguravanje međukulturalnoga obrazovanja i osposobljavanja za pružatelje usluga u uključivim strategijama. Sudionici, stoga, naglašavaju važnost savjetovanja sa zajednicom za

integriranije politike te smatraju da bi korištenje sudioničkih praksi moglo pomoći u sprječavanju društvenih sukoba i stvaranju primjerenijih i artikuliranih strategija za zadovoljavanje potreba imigranata:

„Ako želimo da ljudi sudjeluju, moramo im dopustiti da izađu iz načina preživljavanja, iz načina „autopilota“ – od trenutka kada se probude i sve dok ne zaspu. Tako bi imali još malo energije da razmišljaju o tome što im može poboljšati život. Život nije samopreživljavanje, hrana, spavanje i odlazak na posao.“ (Intervju s Margaridom)

Stoga možemo samo pridonijeti izgradnji pravednijega i ravnopravnijega društva zajedničkim naporima među različitim područjima društva, jamčenjem građanskih prava, priznavanjem postojanja diskriminacije, ksenofobije i rasizma u Portugalu i razvojem konkretnih mjera za borbu protiv njih. Ta borba uključuje ulaganje u osnaživanje imigranata i pravednu raspodjelu ekonomskih, društvenih i političkih resursa koji uistinu mogu jamčiti jednake mogućnosti te mogućnost društvenoga i političkoga sudjelovanja. ■

Više o projektu: <https://www.alda-europe.eu/progetto/shape-amif-migrant/>

### Izvori:

Lucas Casanova, M. Dias, S., & Barros, T. (2022). *Portugal's Background Analysis*. Shape Project Report (u procesu objave)

Lucas Casanova, M. Dias, S., & Barros, T. (2022). *Local Authorities' Needs Assessment - Portugal*. Shape Project Report (u procesu objave)

Lucas Casanova, M. Dias, S., & Barros, T. (2022). *Migrants' Needs Assessment - Portugal*. Shape Project Report (u procesu objave) Oliveira, C.R. & Carvalhais, I. E. (2016). Immigrants' political claims in Portugal: confronting the political opportunity structure with perceptions and discourses. *Ethnic and Racial Studies*, 40(5): 787-808

Ribeiro N., Neves T. & Menezes I. (2016). Participação cívica e política de jovens imigrantes e portugueses. *Análise Social*, 221, LI (4.º), 2016, 822-849. <https://revistas.rcaap.pt/analisesocial/article/view/22598>