

Teo Giljević, Tatjana Holjevac, Anamarija Kovač,
Kristina Petrovečki, Lana Tučkorić

INTEGRACIJA IZBJEGLICA U HRVATSKO DRUŠTVO: PRAVNO UREĐENJE I OSTVARIVANJE U PRAKSI

INTEGRATION OF REFUGEES INTO CROATIAN SOCIETY: LEGISLATION AND REALISATION IN PRACTICE

Hrvatski pravni centar
Croatian Law Centre
2020.

Copyright © 2020.

Teo Giljević, Tatjana Holjevac, Anamarija Kovač, Kristina Petrovečki, Lana Tučkorić

(Sva prava pridržana/[All rights reserved](#))

NAKLADNIK | PUBLISHER

Hrvatski pravni centar, Zagreb, Hebrangova 21

ZA NAKLADNIKA | FOR THE PUBLISHER

Goranka Lalić Novak

predsjednica Hrvatskog pravnog centra/[President of the Croatian Law Centre](#)

UREDNIKA | EDITOR

Vesna Grubić

PRIJEVOD I LEKTURA NA ENGLISKI JEZIK | TRANSLATION INTO ENGLISH AND PROOFREADING

Zlata Pavić, Mark Davies

LEKTURA, PRIJELOM I KOREKTURA | REVISION, LAYOUT AND PROOFREADING

D.S.M. Grafika

ISBN 978-953-6635-20-7 (elektroničko izdanje/[electronic version](#))

Ova publikacija izrađena je i objavljena u okviru projekta "Pravna podrška u sustavu azila", koji HPC provodi u 2020. godini uz financijsku podršku UNHCR-a u svojstvu provedbenog partnera te agencije u Hrvatskoj.

[This publication has been prepared and published within the project "Legal Support in the Asylum System" carried out by the Croatian Law Centre in 2020, in the capacity of an implementation partner and financially supported by UNHCR in Croatia.](#)

PREDGOVOR

Integracijska politika u Republici Hrvatskoj, s obzirom na relativno malen broj migranata koji većinom dolaze iz zemalja regije, većim dijelom se odnosi na izbjegličku populaciju. Integracija osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita kompleksan je zadatak koji zahtijeva simultano postupanje više različitih aktera, javnih organizacija na različitim teritorijalnim razinama u partnerstvu s organizacijama civilnog društva, ali i organizacijama privatnog sektora. Izdavač ovog priručnika smatra da je različite aspekte integracije izbjeglica potrebno staviti na dnevni red znanstvene i stručne rasprave na obuhvatan i sustavan način.

- Ovaj priručnik sadržava šest radova. Početni tekst daje uvodni okvir za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita te obrađuje dimenzije i razine integracije, prava izbjeglica u međunarodnom pravu, europski okvir za integraciju te politiku integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u Hrvatskoj. Ostali radovi mogu se sistematizirati u dvije skupine. U okviru prve skupine su tri rada kojima se obrađuju društveno-ekonomska dimenzija integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u hrvatsko društvo – područje obrazovanja, rada i socijalne zaštite. U okviru druge skupine su dva rada u kojima je prikazana pravno-politička dimenzija integracije, pitanje spajanja obitelji i besplatne pravne pomoći.
- Rad o priznavanju prije stečenih kvalifikacija izbjeglica objašnjava da je to preduvjet uspješne integracije izbjeglica na tržište rada i uključivanja u obrazovni sustav. Obrazovanje je ključno kako bi se ekonomski i socijalno marginalizirani odrasli i djeca izdigli iz siromaštva te dobili mogućnost sudjelovanja u svojim lokalnim zajednicama kao punopravni članovi. Autorica daje pregled međunarodnih, europskih i nacionalnih dokumenata koji uređuju područje priznavanja obrazovnih i drugih stručnih kvalifikacija izbjeglica. U tekstu o pravu na rad naglašava se upravo važnost rada za uspješnu integraciju izbjeglica budući da im zaposlenje omogućava financijsku neovisnost i mogućnost da zadovolje svoje osnovne potrebe i potrebe svoje obitelji, ali i pomaže u ponovnom uspostavljanju osjećaja samopoštovanja i korisnosti, olakšava oporavak od traume i

stoga je presudno za ljudsko dostojanstvo. Također, rad smanjuje ovisnost izbjeglice o državi te smanjuje potrebna sredstva za integraciju izbjeglica, a ujedno se državama osigurava novi potencijal na tržištu radne snage. To je posebno važno za države koje su suočene s manjkom radne snage i negativnim emigracijskim saldom poput Hrvatske. Autorica razmatra i utjecaj do kojeg je dovela pandemija COVID-19. Slijedi i rad u kojem se analiziraju lokalni socijalni programi u četiri hrvatska grada u kojima su smještene osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita (Karlovac, Sisak, Zadar i Zagreb) kao i utjecaj mjesta stanovanja na stupanj njihovih socijalnih prava. Autor daje preporuke za unaprjeđenje sustava socijalne skrbi na lokalnoj razini kojima bi se mogao poboljšati položaj osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita. Za osobe pod međunarodnom zaštitom mjesto stanovanja kao mogući uzrok socijalne nejednakosti isprva se u praksi nije pokazalo kao problem s obzirom na to da je većina osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita bila smještena u Zagrebu. Međutim, povećanjem broja odobrenih međunarodnih zaštita i provedbom programa premještanja i preseljenja, sve veći broj osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita smješten je i u druge gradove u Hrvatskoj te se u budućnosti može očekivati da će i mjesto stanovanja biti uzrok socijalne nejednakosti za osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita jer gradovi različito izdvajaju za socijalne programe, a razlikuju se i strukture lokalnih socijalnih programa.

- U okviru druge skupine radova obrađuje se pravo spajanja obitelji u međunarodnom, europskom i hrvatskom pravu te najvažniji problemi i izazovi u praksi. Ovo statusno pravo uživaju/imaju članovi uže obitelji osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom te se njime omogućava njihovo spajanje i ostvarivanje svih prava propisanih zakonom u zemlji koja je toj osobi odobrila međunarodnu zaštitu. Institutom spajanja obitelji osigurava se temeljno pravo na jedinstvo obitelji osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita. U idućem tekstu slijedi analiza instituta besplatne pravne pomoći u građanskim stvarima na međunarodnoj, europskoj i domaćoj razini te se daje pregled uvjeta pod kojima osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom mogu ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć. Svrha besplatne pravne pomoći je omogućiti jednak pristup pravosuđu svima, odnosno osobama slabijeg imovnog stanja, među kojima je i veliki broj osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita, koje na putu da ostvare svoja zakonska prava sprječava slabo imovinsko stanje odnosno nedostatak novca da plate troškove sudskog postupka.
- Daljnji razvoj i unaprjeđenje integracije izbjeglica u Hrvatskoj prema sustavnom rješenju uvelike ovisi o razumijevanju važnosti integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u hrvatsko društvo, ali i o suradnji različitih političkih i upravnih aktera na svim teritorijalnim razinama s organizacijama civilnog društva u pružanju različitih integracijskih aktivnosti. Ovaj priručnik namijenjen je stoga upravnim praktičarima, političarima, znanstvenicima i članovima organi-

Predgovor

zacija civilnog društva koji se bave područjem integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u hrvatsko društvo.

- Na kraju želimo zahvaliti kolegicama i kolegama u HPC-u kao i svima drugima koji su sudjelovali u izradi i pripremi ovog priručnika, a posebno UNHCR-u na podršci projektu "Pravna podrška u sustavu azila" u sklopu kojeg je u 2020. godini objavljena ova publikacija .

Za tim HPC-a
TEO GILJEVIĆ

U Zagrebu, 6. studenoga 2020.

FOREWORD

The integration policy of the Republic of Croatia, given the relatively low number of migrants who largely arrive from the surrounding countries, mostly involves the refugee population. The integration of persons who have been granted international protection is a complex task requiring the simultaneous actions of various actors, public organisations at different territorial levels partnering with civil society organisations, and those belonging to the private sector. The Croatian Law Centre believes that various aspects of the integration of refugees should be placed on the agenda of scientific and professional meetings in a comprehensive and systematic manner.

This booklet contains six chapters. The first text lays out an introductory framework for the integration of persons granted international protection and deals with various dimensions and levels of integration, the rights of refugees in international law, the European framework for integration and the policy of integrating those who have been granted international protection in Croatia. All the other texts may be classified in two groups. The first group is composed of three texts dealing with social and economic dimensions of the integration of persons granted international protection into Croatian society – including the fields of education, labour and social protection. The second group contains two texts describing the legal and political dimensions of integration, family reunification and the provision of free legal aid.

The chapter on the recognition of previously acquired qualifications of refugees defines this as a prerequisite for the successful integration of refugees into the labour market and their inclusion in the education system. Indeed, education is essential to save economically and socially marginalised adults and children from poverty and to help them take part in local communities as full members. The author gives an overview of international, European and national documents for the recognition of educational and other professional qualifications of refugees. The text which deals with the right to employment highlights the importance of

work for the successful integration of refugees because it makes them financially independent and capable of satisfying their basic needs and the needs of their families. It also helps them regain self-confidence, the feeling of being useful and recover from their previous traumatic experiences. These are all key elements which help people to preserve human dignity. In addition, the employment of refugees reduces their dependence on the State and decreases the resources that are necessary for their integration. They thus become a new potential in the labour market, which is of particular importance for countries like Croatia confronted by an insufficient labour force and the consequences of emigration. The author also analyses the impact of the COVID-19 pandemic.

The following chapter analyses certain locally organised social programmes in four Croatian towns, where persons granted international protection have been accommodated (Karlovac, Sisak, Zadar and Zagreb). The author analyses the impact of the place of accommodation on the level of social rights and gives recommendations on how to enhance the social welfare system at the local level to improve the position of those granted international protection. Until recently, the place of accommodation of persons granted international protection did not seem to cause any social inequalities in practice because most persons granted protection were accommodated only in Zagreb. However, since the number of those granted international protection has increased, and there have been many relocations and resettlements, there are increasing numbers of persons accommodated in other Croatian towns. Therefore, it is possible that, in the future, the place of accommodation may also bring some inequalities because different towns in Croatia allocate different funds for various social programmes whose organisation, as a result, is also different.

The second group of texts deals with the right to family reunification under international, European or Croatian legislation and reveals the most frequent problems and challenges arising in practice. Only the close family members of persons granted international protection are entitled to this right and they may also exercise all other rights laid down in the country where international protection was granted. The concept of family reunification provides for the unity of families of those who have been granted such protection.

Another text in this second group analyses the concept of free legal aid in civil matters at international, European and national levels, and presents an overview of the conditions under which those granted international protection may exercise the right to free legal aid. The purpose of this right is to provide equal access to justice for indigent persons, many of whom have been granted international protection but cannot exercise their statutory right due to their indigence.

The further development and enhancement of the integration of refugees in Croatia largely depends on a proper understanding of the importance of integrating those granted international protection in Croatia. It also depends on the cooperation of various political and administrative entities, at all territorial levels, with civil

Foreword

society organisations in the provision of diverse integration activities. This booklet is meant to help all those who work in different administrative bodies, as well as politicians, scientists and members of civil society organisations who offer assistance in the process of the integration of persons granted international protection into Croatian society.

We would like to express our gratitude to all our CLC colleagues, as well as to all those who have contributed to the creation of this booklet. We are particularly grateful to UNHCR for their support in the project “Legal Support in the Asylum System” within which this publication was drafted in 2020.

For the CLC team:
TEO GILJEVIĆ

Zagreb, 6 November 2020

KRATKI SADRŽAJ

CONTENTS IN BRIEF

- I. Okvir za integraciju izbjeglica u hrvatsko društvo 1
Framework for the Integration of Refugees into Croatian Society
Anamarija Kovač
- II. Pružanje socijalnih usluga za osobe kojima je odobrena međunarodna
zaštita na lokalnoj razini u Hrvatskoj 18
The Provision of Social Services to Persons Granted International Protection
at the Local Level in Croatia
Teo Giljević
- III. Prikaz standarda u odnosu na pravo na rad i pristup tržištu rada osoba
s odobrenom međunarodnom zaštitom. 43
An Overview of the Standards Regarding the Right to Work and Access
to the Labour Market of Persons Granted International Protection
Lana Tučkorić
- IV. Pregled međunarodnih, europskih i nacionalnih standarda priznavanja
kvalifikacija izbjeglica. 68
An Overview of International, European and National Standards
of the Recognition of Qualifications of Refugees
Anamarija Kovač
- V. Institut spajanja obitelji u Republici Hrvatskoj. 93
The Concept of Family Reunification in the Republic of Croatia
Tatjana Holjevac
- VI. Pristup besplatnoj pravnoj pomoći osobama kojima je odobrena
međunarodna zaštita112
Access to Free Legal Aid of Persons Granted International Protection
Kristina Petrovečki

SADRŽAJ

Predgovor	III
Foreword	VI
Contents in English	XV

I.

OKVIR ZA INTEGRACIJU IZBJEGLICA U HRVATSKO DRUŠTVO

Anamarija Kovač

Sažetak	1
1. Dimenzije i razine integracije migranata i izbjeglica u društvo	2
2. Prava izbjeglica u međunarodnom pravu	3
3. Europski okvir za integraciju migranata i izbjeglica	5
4. Politika integracije u Hrvatskoj	9
5. Zaključak	13
Literatura	13
Summary	17

II.

PRUŽANJE SOCIJALNIH USLUGA ZA OSOBE KOJIMA JE ODOBRENA MEĐUNARODNA ZAŠTITA NA LOKALNOJ RAZINI U HRVATSKOJ

Teo Giljević

Sažetak	18
1. Uvodna razmatranja	19
2. Djelatnost socijalne skrbi u Hrvatskoj	20
2.1. Centralizirani pristup obavljanju djelatnosti socijalne skrbi u Hrvatskoj ...	20

2.2. Socijalna skrb osoba kojima je određena međunarodna zaštita.....	23
2.2.1. Novčane naknade.....	24
2.2.2. Smještaj i stanovanje.....	24
2.2.3. Prehrana u pučkoj kuhinji.....	25
3. Analiza oblika socijalne pomoći koju osiguravaju gradovi – studija slučaja četiri grada (Zagreb, Karlovac, Sisak i Zadar).....	26
3.1. Uvodno o socijalnoj pomoći na lokalnoj razini.....	26
3.2. Grad Karlovac.....	27
3.2.1. Stanovanje.....	27
3.2.2. Zaštita djece i mladih.....	28
3.2.3. Ostala socijalna prava koja osigurava Grad Karlovac.....	29
3.3. Grad Sisak.....	30
3.3.1. Stanovanje.....	30
3.3.2. Zaštita djece i mladih.....	30
3.3.3. Ostala socijalna prava koja osigurava Grad Sisak.....	31
3.4. Grad Zadar.....	32
3.4.1. Stanovanje.....	33
3.4.2. Zaštita djece i mladih – subvencija troškova smještaja u vrtić i produženi boravak.....	33
3.4.3. Ostala socijalna prava koja osigurava Grad Zadar.....	33
3.5. Grad Zagreb.....	34
3.5.1. Stanovanje.....	35
3.5.2. Zaštita djece i mladih.....	36
3.5.3. Ostala socijalna prava koja osigurava Grad Zagreb.....	37
4. Aktualno stanje i izazovi u pružanju socijalnih usluga u integraciji izbjeglica u Hrvatskoj i preporuke za unaprjeđenje.....	37
Literatura.....	40
Summary.....	41

III.

PRIKAZ STANDARDA U ODNOSU NA PRAVO NA RAD I PRISTUP TRŽIŠTU RADA OSOBA S ODOBRENOM MEĐUNARODNOM ZAŠTITOM

Lana Tučkorić

Sažetak.....	43
1. Uvodno.....	44
2. Međunarodni standardi.....	45

3. Europski standardi	47
4. Nacionalni standardi	54
5. Utjecaj COVID-19 na pristup tržištu rada za migrante i izbjeglice	59
6. Zaključno	63
Literatura	63
Summary	67

IV.

PREGLED MEĐUNARODNIH, EUROPSKIH I NACIONALNIH STANDARDA PRIZNAVANJA KVALIFIKACIJA IZBJEGLICA

Anamarija Kovač

Sažetak	68
1. Uvod	69
2. Međunarodni standardi	70
3. Europski okvir za priznavanje obrazovnih i stručnih kvalifikacija	72
3.1. Konvencija o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe	72
3.2. Pravna stečevina EU	74
3.3. Preporuka EU o nostrifikaciji izvanškolskog i neformalnog učenja	75
3.4. Preporuka Vijeća o ključnim kompetencijama za cjeloživotno učenje	76
3.5. Politike EU u području priznavanja kvalifikacija	76
3.6. Europski kvalifikacijski okvir i alati za priznavanje visokoškolskih kvalifikacija	79
3.7. Europski alati koji podržavaju priznavanje kvalifikacija izbjeglica i migranata	80
4. Nacionalno zakonodavstvo i praksa	81
4.1. Dokumentacija potrebna za provođenje postupka priznavanja kvalifikacija	83
4.2. Postupak priznavanja neformalnog i informalnog učenja odraslim osobama	86
4.3. Nacionalne integracijske politike	87
5. Zaključak	88
Literatura	88
Summary	91

V.

INSTITUT SPAJANJA OBITELJI U REPUBLICI HRVATSKOJ

Tatjana Holjevac

Sažetak	93
1. Uvod	94
2. Institut spajanja obitelji u međunarodnom i europskom pravu	95
3. Pravo na spajanje obitelji u hrvatskom pravu	97
3.1. Uvjeti za odobravanje prava na spajanje obitelji	97
3.2. Isključenje od prava na spajanje obitelji	98
3.3. Poseban položaj djece u postupku spajanja obitelji	99
3.4. Spajanje za članove obitelji osobe s odobrenom privremenom zaštitom	100
4. Postupak spajanja obitelji u Republici Hrvatskoj	100
4.1. Podnošenje zahtjeva za privremeni boravak	100
4.1.1. Općenito	100
4.1.2. Dokazi kojima se opravdava svrha boravka	102
4.1.3. Nadopuna zahtjeva	103
4.1.4. Iznimke od uvjeta za odobrenje privremenog boravka	103
4.1.5. Razlozi neodobravanja privremenog boravka	104
4.1.6. Rok važenja privremene vize	104
4.2. Izdavanje vize	105
4.2.1. Općenito	105
4.2.2. Dopuštenost vize	106
4.2.3. Dozvola boravka	106
5. Izazovi u ostvarivanju prava na spajanje obitelji	107
Literatura	110
Summary	110

VI.

PRISTUP BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI OSOBAMA
KOJIMA JE ODOBRENA MEĐUNARODNA ZAŠTITA

Kristina Petrovečki

Sažetak	112
1. Uvod	113
2. Pravo na besplatnu pravnu pomoć – međunarodni okvir	113

3. Pravo na besplatnu pravnu pomoću – europski okvir.....	114
4. Pravo na besplatnu pravnu pomoć – hrvatsko zakonodavstvo.....	116
4.1. Oblici pružanja besplatne pravne pomoći	116
4.1.1. Primarna pravna pomoć.....	116
4.1.2. Sekundarna pravna pomoć.....	117
4.2. Korisnici i pružatelji besplatne pravne pomoći	120
4.3. Postupak za ostvarivanje besplatne pravne pomoći	120
4.4. Opseg pružanja sekundarne pravne pomoći i postupak povrata troškova	121
5. Pravo na besplatnu pravnu pomoć osobama s odobrenom međunarodnom zaštitom.....	123
5.1. Osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom i pojam međunarodne zaštite.....	123
5.2. Međunarodnopravni i europski okvir	123
5.3. Hrvatsko zakonodavstvo	124
6. Zaključak	125
Literatura	126
Summary	127

CONTENTS

Foreword.....	III
---------------	-----

I.

FRAMEWORK FOR THE INTEGRATION OF REFUGEES INTO CROATIAN SOCIETY

Anamarija Kovač

Summary.....	1
1. Dimensions and Levels of Integration of Migrants and Refugees into Croatian Society.....	2
2. The Rights of Refugees under International Law.....	3
3. The European Framework for the Integration of Migrants and Refugees.....	5
4. The Integration Policy in Croatia.....	9
5. Conclusion.....	13
Literature.....	13
Summary in English.....	17

II.

THE PROVISION OF SOCIAL SERVICES TO PERSONS GRANTED INTERNATIONAL PROTECTION AT THE LOCAL LEVEL IN CROATIA

Teo Giljević

Summary.....	18
1. Introductory remarks.....	19
2. Social welfare activities in Croatia.....	20
2.1. A centralised approach to social welfare activities in Croatia.....	20

Contents

2.2. Social welfare for persons granted international protection	23
2.2.1. Monetary compensation	24
2.2.2. Accommodation and housing.....	24
2.2.3. Nourishment in soup-kitchens	25
3. An analysis of the form of social assistance provided by towns – studies carried out in four Croatian towns (Zagreb, Karlovac, Sisak and Zadar)	26
3.1. Introductory remarks regarding social assistance at the local level.....	26
3.2. The City of Karlovac	27
3.2.1. Housing.....	27
3.2.2. The protection of children and young people	28
3.2.3. Other social rights provided by the City of Karlovac.....	29
3.3. The City of Sisak	30
3.3.1. Housing.....	30
3.3.2. The protection of children and young people	30
3.3.3. Other social rights provided by the City of Sisak.....	31
3.4. The City of Zadar	32
3.4.1. Housing.....	33
3.4.2. The protection of children and young people: subsidies for kindergartens and after-school programmes	33
3.4.3. Other social rights provided by the City of Zadar.....	33
3.5. The City of Zagreb.....	34
3.5.1. Housing.....	35
3.5.2. The protection of children and young people	36
3.5.3. Other social rights provided by the City of Zagreb	37
4. Current situation and challenges connected with the provision of social services in the process of integration of refugees in Croatia and the recommendations for improvement	37
Literature	40
Summary in English	41

III.

AN OVERVIEW OF STANDARDS RELATED TO THE RIGHT TO WORK AND ACCESS TO THE LABOUR MARKET OF PERSONS GRANTED INTERNATIONAL PROTECTION

Lana Tučkorić

Summary.....	43
1. Introduction.....	44

Contents

2. International standards	45
3. European standards	47
4. National standards.....	54
5. The impact of COVID-19 on the access of migrants and refugees to the labour market.....	59
6. Conclusion	63
Literature	63
Summary in English	67

IV.

AN OVERVIEW OF INTERNATIONAL, EUROPEAN AND NATIONAL STANDARDS OF THE RECOGNITION OF QUALIFICATIONS OF REFUGEES

Anamarija Kovač

Summary.....	68
1. Introduction.....	69
2. International standards	70
3. The European framework for the recognition of educational and professional qualifications.....	72
3.1. European Convention on the Academic Recognition of University Qualifications	72
3.2. Acquis communautaire.....	74
3.3. The Council Recommendation on the validation of non-formal and informal learning	75
3.4. The Council Recommendation on key competencies for lifelong learning..	76
3.5. EU policies in the area of recognition of qualifications.....	76
3.6. The European Qualifications Framework and tools for the recognition of academic qualifications.....	79
3.7. European tools supporting the recognition of qualifications of migrants and refugees.....	80
4. National legislation and practice.....	81
4.1. Documentation requirements for the recognition of migrants' and refugees' qualifications.....	83
4.2. The process of recognition of non-formal and informal learning of adults...	86
4.3. National integration policies.....	87
5. Conclusion	88
Literature	88
Summary in English	91

V.

THE CONCEPT OF FAMILY REUNIFICATION IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Tatjana Holjevac

Summary.....	93
1. Introduction.....	94
2. The concept of family reunification in international and European law.....	95
3. The right to family reunification in Croatian law.....	97
3.1. The conditions for granting the right to family reunification.....	97
3.2. Exclusion of the right to family reunification.....	98
3.3. The special position of children in the procedure of family reunification.....	99
3.4. Reunification of family members of a person granted temporary protection.....	100
4. The procedure of family reunification in the Republic of Croatia.....	100
4.1 Application for temporary stay.....	100
4.1.1. General.....	100
4.1.2. Evidence to justify the purpose of stay.....	102
4.1.3. Supplements to the application.....	103
4.1.4. Exemptions from the requirements for granting temporary stay ..	103
4.1.5. The reasons for not granting temporary stay.....	104
4.1.6. Validity of a temporary visa.....	104
4.2. The issuance of a visa.....	105
4.2.1. General.....	105
4.2.2. Admissibility of a visa.....	106
4.2.3. Residence permit.....	106
5. Challenges of exercising the right to family reunification.....	107
Literature.....	110
Summary in English.....	110

VI.

ACCESS TO FREE LEGAL AID OF PERSONS GRANTED
INTERNATIONAL PROTECTION

Kristina Petrovečki

Summary.....	112
1. Introduction.....	113

Contents

2. The right to free legal aid – international framework.....	113
3. The right to free legal aid – European framework.....	114
4. The right to free legal aid – Croatian legislation	116
4.1. The forms of providing free legal aid.....	116
4.1.1. Primary legal aid	116
4.1.2. Secondary legal aid	117
4.2. Beneficiaries and providers of free legal aid	120
4.3. The procedure of exercising free legal aid.....	120
4.4. The scope of providing secondary legal aid and the procedure of reimbursement	121
5. The right to free legal aid of persons granted international protection.....	123
5.1. Persons granted international protection and the concept of international protection.....	123
5.2. International and European frameworks	123
5.3. Croatian legislation.....	124
6. Conclusion	125
Literature	126
Summary in English	127



OKVIR ZA INTEGRACIJU IZBJEGLICA U HRVATSKO DRUŠTVO*

SAŽETAK

Posljednjih godina pitanje integracije izbjeglica zauzima visoko mjesto na ljestvici političkih i društvenih prioriteta institucija Europske unije, a uspješna integracija izbjeglica smatra se pitanjem od zajedničkog interesa za sve države članice. U Hrvatskoj je zamjetan trend povećanja broja izbjeglica koje je potrebno integrirati u hrvatsko društvo.

S druge strane, integracija omogućuje migrantima i izbjeglicama stvaranje neovisnosti u novom društvu te im pruža mogućnost da postanu punopravni članovi društva, ali uz to postavlja im i obvezu poštivanja temeljnih vrijednosti društva u koje dolaze.

Kako bi se dala šira slika prava koja pripadaju azilantima i strancima pod supsidijarnom zaštitom, u radu se analiziraju prava koja izbjeglicama pripadaju na temelju Konvencije o pravnom položaju izbjeglica iz 1951. godine i Protokola uz Konvenciju iz 1967. U radu je analiziran okvir EU za integraciju migranata i izbjeglica načinjen od najvažnijih propisa i *soft law* dokumenata EU te se daje prikaz politika integracije u Hrvatskoj. Zaključak je da će budući razvoj integracijskih politika ovisiti o tipu migracijskih kretanja i odnosu EU prema neregularnim migracijama pa je stoga potrebno razvijati integracijske politike za različite kategorije migranata.

Ključne riječi: azil; integracija; izbjeglice; supsidijarna zaštita

* Autorica je Anamarija Kovač, mag. iur., pravna savjetnica u HPC-u. Rad je izrađen u ožujku 2017. te ažuriran u rujnu 2020.

1. Dimenzije i razine integracije migranata i izbjeglica u društvo¹

Integracija je višedimenzionalni proces prihvaćanja i uključivanja migranata i izbjeglica* u društvo koji u pravilu uključuje barem sljedeće dimenzije: pravno-političku, društveno-ekonomsku i kulturno-religijsku. Pravno-politička dimenzija integracije uključuje različita politička i statusna prava, poput boravka, spajanja obitelji, političkog sudjelovanja (formalnog i neformalnog) te stjecanja državljanstva, kao i neformalnije mogućnosti političke participacije. Društveno-ekonomska dimenzija integracije usmjerena je na položaj migranata na tržištu rada, uključujući pravo na rad, te pristup socijalnim i drugim pravima, poput zdravstvene zaštite, obrazovanja i stanovanja. Kulturno-religijska dimenzija tiče se kulturnih i religijskih prava migranata te posebno njihove percepcije i prakticiranja različitosti u kulturnome, etničkom i vjerskom pogledu u društvu države primateljice (Penninx, 2007:20).

Proces integracija odvija se na različitim razinama – na razini pojedinca, organizacija i institucija (Garcés-Masareñas, Penninx, 2016:15).

Iz perspektive migranta i izbjeglica, integracija zahtijeva spremnost na prilagodbu životnom stilu društva useljenja bez gubitka njihovog kulturnog identiteta. Iz perspektive društva doseljenja zahtijeva se spremnost na prilagodbu javnih institucija s obzirom na promjene u profilu populacije, prihvaćanja izbjeglice kao dijela nacionalne zajednice i poduzimanja akcija kako bi im se olakšao pristup resursima i procesima donošenja odluka. Iz psihološke perspektive integracija počinje trenutkom dolaska u ciljano zemlju i završava kada izbjeglica postane aktivan član tog društva iz pravne, sociološke, ekonomske, edukacijske i kulturne perspektive (ECRE, 1999).

Postupak integracije dugotrajan je proces koji uključuje, osim aktivnog sudjelovanja samih doseljenika i međuresorni pristup državnih tijela, lokalne samouprave i civilnog društva. Konačno, integracija pomaže migrantima i izbjeglicama u poticanju neovisnosti u novom društvu te im omogućava da postanu punopravni članovi društva, ali uz to postavlja im i obvezu poštivanja temeljnih vrijednosti društva u koje dolaze.

1 Prema Konvenciji iz 1951. izbjeglica je svaka osoba koja se, opravdano se bojeći progona zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj društvenoj skupini ili političkih uvjerenja, nađe izvan zemlje čije državljanstvo ima i koja ne želi, ili zbog tog straha neće tražiti zaštitu te zemlje ili koja, ako nema državljanstvo, a nalazi se izvan zemlje u kojoj je imala svoje uobičajeno boravište, uslijed takvih događaja ne može, ili se zbog straha ne želi u nju vratiti. Pojam migrant obuhvaća sve osobe koje se presele u drugu državu s namjerom da se tamo trajno nastane i prvu generaciju potomaka (osobe kojima je jedan od roditelja migrantskog podrijetla). Ovaj se rad odnosi na izbjeglice.

* U ovome radu određene imenice navedene su u muškom rodu, a koriste se kao neutralne za muški ili ženski rod.

2. Prava izbjeglica u međunarodnom pravu

Na međunarodnoj razini, prava izbjeglica u zemlji utočišta uređena su Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951.² i pripadajućim Protokolom o statusu izbjeglica iz 1967.³ (dalje: Konvencija iz 1951.). Konvencija predstavlja temelj suvremenog međunarodnog izbjegličkog prava (Hathaway, 2005:91) i još je uvijek jedini međunarodni ugovor kojim se cjelovito reguliraju prava i obveze izbjeglica.

Opseg i priroda prava koje će izbjeglica imati u državi prihvata ovisit će o stupnju veze koju izbjeglica ima s državom prihvata (Hathaway, 2005:154). Razlikuju se četiri stupnja veze koju izbjeglica može ostvariti s državom: odnos puke nadležnosti (jurisdikcije) države prihvata bez fizičke prisutnosti na njezinu području; odnos fizičke (*de facto*) prisutnosti na području države prihvata; odnos pravne (*de iure*) prisutnosti na području države prihvata i odnos dopuštenog boravka (npr. međunarodne zaštite) na području države prihvata. U tom smislu, moguće je razlikovati četiri minimalna standarda u odnosu na državu prihvata: (a) 'standard običnog stranca', kada se izbjeglici određeno pravo pruža najmanje u opsegu u kojem ga uživa bilo koji stranac; (b) 'standard najpovlaštenijeg stranca', kada se izbjeglici određeno pravo pruža najmanje u opsegu u kojem ga uživaju državljani države kojima se u državi prihvata inače podjeljuje najpovlašteniji status (npr. na temelju nekog međunarodnog ugovora); (c) 'standard vlastitih državljana', koji označava izjednačavanje položaja izbjeglice s onim vlastitih državljana; (d) 'standard apsolutne zaštite', koji nije ovisan o postupanju države prihvata sa strancima i zajamčen izbjeglicama bez mogućnosti ograničenja (Lapaš, 2008: 24–30). Ti su standardi minimalni jer država prihvata može osobama zajamčiti i veći opseg prava nego što to predviđa Konvencija iz 1951.

Najviši stupanj veze imat će izbjeglice u odnosu dopuštenog boravka koji može biti rezultat stjecanja azila ili kojeg drugog oblika dopuštenog boravka (Lapaš, 2008: 14), o čemu odlučuju nadležna tijela države prihvata. Budući da je sustav međunarodnopravne zaštite izbjeglica slojevito strukturiran, prava izbjeglica u odnosu dopuštenog boravka uključuju u sebi i sva prava koja imaju izbjeglice u nižem stupnju veze s državom prihvata, a uz njih će im biti zajamčena i neka dodatna prava (Lapaš, 2008.: 54). Izbjeglica u odnosu dopuštenog boravka moći će ostati na području države prihvata u načelu sve do prestanka okolnosti zbog kojih je bio

2 Konvencija o statusu izbjeglica, UNTS vol. 189, str. 137, 28. srpnja 1951.; SL SFRJ: MU 15/1960; stupila na snagu 21. travnja 1954. Odlukom o objavljivanju mnogostranih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacije o sukcesiji, NN-MU 12/93. Republika Hrvatska postala je stranka Konvencije o pravnom položaju izbjeglica.

3 Protokol o statusu izbjeglica, UNTS vol. 606, str. 267, 31. siječnja 1967., SL SFRJ: MU 15/67; stupio na snagu 4. listopada 1967. Odlukom o objavljivanju mnogostranih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacije o sukcesiji, NN-MU 12/93. Republika Hrvatska postala je stranka Konvencije o pravnom položaju izbjeglica.

prisiljen napustiti državu podrijetla. Isto tako, dopušteni boravak daje izbjeglici najveći opseg prava zajamčenih Konvencijom iz 1951.

Prema Konvenciji iz 1951. izbjeglice u statusu dopuštenog boravka imaju pravo na samostalan posao (čl. 18.), stjecanje pokretne i nepokretne imovine (čl. 13.), slobodno zanimanje (čl. 19.), stanovanje (čl. 21.) i srednje i visoko obrazovanje (čl. 22. st. 2.), a država prihvata trebala bi ih zajamčiti izbjeglicama barem u opsegu kao i drugim strancima u istim okolnostima. Pravo nepolitičkog udruživanja (čl. 15.) i pravo na zapošljavanje u smislu obavljanja nesamostalnih zanimanja (čl. 17. st. 1.) priznaje se izbjeglicama u jednakom omjeru kao i najpovlaštenijim strancima.

Pitanje pomoći pri integraciji (čl. 34. Konvencije iz 1951.) osobito je važno radi posebnih okolnosti i ranjivosti izbjegličke populacije. Za razliku od drugih migranata, izbjeglice se ne mogu vratiti u svoju državu podrijetla pa u tom smislu države prihvata trebaju proaktivno djelovati u pravcu stvaranja mogućnosti za lokalnu integraciju izbjeglica u društveni život zajednice (UNHCR, 2003). Nadalje, izbjeglicama u državi prihvata najčešće nedostaje socijalna mreža, ne poznaju jezik i nemaju sredstava za stvarnu integraciju i otpočinjanje novog života. Stoga čl. 34. Konvencije iz 1951. valja tumačiti tako da posebna situacija u kojoj se nalaze izbjeglice državama prihvata nalaže dodjeljivanje prava i uporabu mjera u većem opsegu nego prema ostalim strancima (UNHCR, 2006).

Korpus prava i obveza zajamčen priznatim izbjeglicama osobito je važan u kontekstu lokalne integracije kao jednog od sredstava za iznalaženje trajnih rješenja za izbjegličke probleme. Lokalna integracija može biti odgovarajuće rješenje kada je riječ o izbjeglicama rođenim u državi prihvata koji bi inače mogli ostati bez državljanstva; izbjeglicama za koje je, uslijed njihovih osobnih okolnosti, malo vjerojatno da se mogu vratiti u državu podrijetla u skoroj budućnosti; te izbjeglicama koje su uspostavile bliske obiteljske, društvene, kulturološke i ekonomske veze s državom azila.

Lokalna integracija ima nekoliko međusobno srodnih i posebnih dimenzija: pravnu, jer država prihvata izbjeglicama postupno dodjeljuje širi spektar prava; ekonomsku, jer izbjeglice postupno sve manje ovise o državnoj i humanitarnoj pomoći, stječu veći stupanj samostalnosti i mogućnost za samostalno uzdržavanje čime doprinose ekonomskom životu države prihvata; socijalnu i kulturološku, jer se izbjeglice prilagođavaju novoj sredini kroz proces zbrinjavanja koji provode lokalne zajednice, a što izbjeglicama omogućava suživot s domaćim stanovništvom i aktivan doprinos društvenom životu u državi azila (UNHCR, 2005).

3. Europski okvir za integraciju migranata i izbjeglica

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 (Giljević, Lalić Novak, 2019: 164).

Povelja Europske unije o temeljnim pravima⁴ jamči pojedincima cijeli spektar prava i sloboda. Može se reći kako je upravo Povelja temelj na kojem je Europska unija izgradila svoju integracijsku politiku. Ugovor iz Lisabona⁵ prvi je osnivački ugovor koji sadrži pravnu osnovu za pitanje integracije na razini EU u čl. 79. st. 4., kojim se Europskom parlamentu i Vijeću daje ovlast da u redovnom zakonodavnom postupku donose mjere kojima se potiče i podupire djelovanje država članica sa svrhom promicanja integracije državljana trećih zemalja u zakonitom boravku, no isključuje mogućnost usklađivanja propisa među državama članicama.

Na razini EU, politika integracije migranata, uključujući i izbjeglice, temelji se na osnivačkim ugovorima, programima Europskog vijeća te strategiji Europa 2020. Iako su integracijske politike u nadležnosti država članica, EU je razvila zajednički okvir za integraciju državljana trećih zemalja.

Nekoliko je ključnih *policy* dokumenata koji ukazuju na usmjerenje EU u pogledu integracije migranata.

Na sastanku Europskog vijeća u Tampereu (1999.) doneseni su zaključci⁶ u kojima je naglašena potreba zajedničkog pristupa integraciji državljana trećih zemalja u društva zemalja EU te je kao cilj integracijskih politika postavljeno približavanje prava i obveza državljana trećih zemalja s onima državljana EU.

Integracija državljana trećih zemalja ponovno se pojavljuje na agendi EU 2003. godine. Europska komisija donosi Priopćenje o imigraciji, integraciji i zapošljavanju⁷

4 Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 303, 14. 12. 2007. Dostupno na: https://fra.europa.eu/sites/default/files/charter-of-fundamental-rights-of-the-european-union2007-c_303-01_en.pdf (25. 2. 2017.)

5 Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 83, 30. 3. 2010.

6 Tampere European Council 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (3. 3. 2017.)

7 Communication on Immigration, Integration and Employment (COM(2003) 336). Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2003-0445+0+DOC+XML+V0//EN> (3. 3. 2017.)

u kojem navodi područja integracije i integracijske mjere koje je potrebno poduzeti. Tada još uvijek integracijska politika nije bila zamišljena kao zajednička svim članicama EU, za razliku od migracijske.

Zajednička temeljna načela integracije prihvatilo je Vijeće 2004.⁸ i ponovno potvrdilo 2014. godine, a temelj su za sve iduće inicijative EU-a u području integracije migranata. Ta načela predstavljaju smjernice za zemlje članice pri formuliranju i provedbi nacionalnih politika, naglašavajući holistički pristup integraciji, suradnju između europskih, nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela u razvoju i provedbi integracijskih politika. Načela se odnose na: 1) integraciju kao dinamičan dvosmjerni proces, 2) poštivanje temeljnih vrijednosti EU, 3) zapošljavanje, 4) učenje jezika, povijesti i kulture, 5) obrazovanje, 6) pristup institucijama, javnim i privatnim uslugama, 7) interakciju među migrantima i građanima država članica, 8) sloboda vjeroispovijesti i kulture, 9) sudjelovanje migranata u demokratskim procesima, 10) uključivanje integracijske politike i mjera u sva relevantna područja javnih politika, razina vlasti i javnih usluga i 11) vrednovanje uspješnosti provođenja integracijskih politika. Iste godine tiskano je i prvo izdanje Priručnika o integraciji⁹.

Zajednički program za integraciju državljana trećih zemalja u Europskoj uniji¹⁰ iz 2005. sadržava prijedloge niza mjera za provedbu Zajedničkih temeljnih načela integracije, no uz jasno razlikovanje mjera na europskoj i nacionalnoj razini, pri čemu su ova potonja tek indikativna te ostavljaju državama članicama da utvrde prioritete i odaberu aktivnosti i način njihove provedbe u kontekstu nacionalnih tradicija i stanja.

U Stockholmskom programu,¹¹ koji je donesen za razdoblje od 2010. do 2014. godine ističe se da je potrebno podržati članice u cjelovitoj provedbi integracijskih politika te važnost usklađivanja integracijskih politika s drugim relevantnim područjima poput zapošljavanja, obrazovanja, socijalne uključenosti.

8 Council of the EU, Common basic principles for immigrant integration policy in the European Union, 14615/04 (Presse 321), 19. 11. 2004. Dostupno na: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf (3. 3. 2017.)

9 Handbook on Integration for Policy Makers and Practitioners. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/handbook-on-integration-for-policy-makers-and-practitioners-3rd-edition---2010> (6. 3. 2017.)

10 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 final, 1. 9. 2005.

11 The Stockholm Programme. Dostupno na: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CLEX:52010XG0504\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CLEX:52010XG0504(01)&from=EN) (6. 3. 2017.)

Europski program za integraciju državljana trećih zemalja¹² iz 2011. donesen je na temelju Strategije Europa 2020. Program poziva na osnaženi i ujednačeni pristup integraciji u različitim područjima politika i na različitim razinama te se fokusira na mjere povećanja ekonomske, društvene, kulturalne i političke participacije migranata, uz naglašavanja važnosti lokalne razine za integraciju. Radni dokument Europske komisije¹³ donesen uz navedeni program sadržava listu mjera EU kojima se promiče integracija migranata.

Akcijski plan za integraciju državljana trećih zemalja iz 2016.¹⁴ navodi kako su, bez obzira na poduzete napore, državljani trećih zemalja diljem EU-a i dalje manje uspješni od državljana EU-a u pogledu ishoda zaposlenja, obrazovanja i socijalne uključenosti. Naglasak je stavljen na države članice s manje iskustva u pogledu integracije za razvojem djelotvornih integracijskih strategija kao posljedica velikog broja osoba kojima je potrebna zaštita, uključujući mjere premještanja i preseljenja. Akcijskim planom prepoznaje se da se pojedinačne potrebe za integracijom razlikuju ovisno o razlozima osoba za dolazak u EU te o očekivanoj duljini boravka, kao i vještinama, razini obrazovanja i radnom iskustvu, te da se izbjeglice suočavaju s problemima koji proizlaze iz njihove ranjivosti kao posljedice pretrpljenih trauma, nepostojanja dokumentacije, neaktivnosti prije i tijekom postupka odobrenja međunarodne zaštite, kulturnih i jezičnih prepreka te rizika od stigmatizacije u obrazovanju, na tržištu rada i tržištu nekretnina. Planirane mjere odnose se na one prije odlaska i prije dolaska, uključujući i pripremu migranata i lokalnih zajednica za integraciju; obrazovanje; integraciju u tržište rada i pristup strukovnom osposobljavanju; pristup osnovnim uslugama kao što su smještaj i zdravstvena zaštita; aktivno sudjelovanje i socijalnu uključenost, uključujući sudjelovanje migranata u izradi i provedbi integracijskih politika, promicanje razmjene s društvima prihvata te borbu protiv diskriminacije i promicanje pozitivnog pristupa raznolikosti.

U zaključcima Vijeća EU-a o integraciji državljana trećih zemalja iz 2016. godine¹⁵ ponavlja se važnost integracije migranata u europsko društvo, poziva se države

12 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, 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/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0455&from=EN> (7. 3. 2017.)

13 Commission Staff Working Paper, EU initiatives supporting the integration of third-country nationals, SEC(2011) 957 final. Dostupno na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/immigration/docs/2011_commission_staff_working_paper_on_integration.pdf (7. 3. 2017.)

14 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Akcijski plan za integraciju državljana trećih zemalja, COM/2016/377 final. Dostupno na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_action_plan_integration_third-country_nationals_en.pdf (7. 3. 2017.)

15 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: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15312-2016-INIT/en/pdf> (7. 3. 2017.)

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 (Giljević, Lalić Novak, 2019: 168).

Europski pravni okvir u području integracije izbjeglica čini nekoliko direktiva¹⁶ za koje države članice imaju obvezu inkorporirati ih u svoja nacionalna zakonodavstva. Najvažnija među njima je Direktiva o kvalifikaciji¹⁷ koja regulira prava osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita. 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.

Krajem 2019. godine Europska mrežna stranica za integraciju (EWSI)¹⁸ provela je istraživanje "Koje sve mjere postoje da bi se osigurala dugoročna integracija migranata i izbjeglica u Europi?".¹⁹ Istraživanje je obuhvaćalo 27 država članica i Ujedinjeno Kraljevstvo. Svrha istraživanja bilo je ispitati provode li države članice EU-a i Ujedinjeno Kraljevstvo politike i mjere u različitim područjima života, a kojima je svrha promicanje dugoročne integracije osoba s odobrenom međunarodnom zaštitom i drugih državljana trećih zemalja. Ključni nalazi istraživanja pokazuju:

- gotovo sve države članice EU imaju strateški okvir za integraciju osoba s odobrenom međunarodnom zaštitom i drugih državljana trećih zemalja, ali samo njih nekolicina provodi sustavno vrednovanje ishoda integracije;
- državne institucije pružaju podršku osobama u učenju jezika, no u brojnim državama podrška opada u nastavku učenja jezika (srednja i napredna razina);
- nedostatak usluga i/ili mogućnosti stručnog osposobljavanja (*vocational trainings*) prilagođenih migrantskoj populaciji;

16 Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite kod 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 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.) i 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.).

17 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), OJ C 337, 20. 12. 2011., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0095&qid=1608209419300&from=HR> (16. 3. 2017.)

18 European Web Site on Integration, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/home> (20. 3. 2017.)

19 Istraživanje "Koje sve mjere postoje da bi se osigurala dugoročna integracija migranata i izbjeglica u Europi?": Dostupno na: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/feature/what-measures-are-in-place-to-ensure-the-long-term-integration-of-migrants-and-refugees-in-europe> (7. 9. 2020.)

I. Okvir za integraciju izbjeglica u hrvatsko društvo

- neujednačenu podršku potrebama djece migranata u obrazovanju i nedostatak sustavne podrške u pristupu visokom obrazovanju;
- ostvarivanje prava migranata na pristup zdravstvenoj zaštiti i na stanovanje zanemareni su od kreatora politika;
- potrebu za poboljšanjem primjene antidiskriminacijskih zakona;

Zaključno, istraživanje pokazuje da obuhvaćene zemlje uglavnom imaju strateški okvir za integraciju, kao i pravni okvir za borbu protiv diskriminacije, no potrebno je evaluirati provedbu tih okvira i jačati sredstva za provedbu zakona protiv diskriminacije, te ih usmjeravati prema dugoročnim ishodima.

4. Politika integracije u Hrvatskoj

Hrvatski pravni okvir za integraciju izbjeglica čini Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti²⁰ (dalje: ZMPZ) koji sadrži set prava zajamčenih izbjeglicama (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).

Od *policy* dokumenata valja spomenuti Migracijsku politiku Republike Hrvatske za razdoblje 2013. – 2015.²¹ donesenu u okviru procesa pridruživanja EU, a koja sadržava i mjere za integraciju stranaca u hrvatsko društvo. Svrha Migracijske politike jest osigurati da migracijska kretanja u Hrvatskoj budu u korist gospodarskog, socijalnog i kulturnog razvitka države i društva. Tako su, sva državna tijela, kao i ostali dionici dužni pravovremeno i usklađeno djelovati na pronalaženju djelotvornih odgovora na pozitivne i negativne učinke migracijskih kretanja. Prema Migracijskoj politici, integracija stranaca podrazumijeva dinamičan, dvosmjernan proces međusobne prilagodbe i stranca, i hrvatskih državljana na posljedice postmigracijskih procesa. Mjere u odnosu na integraciju 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 svrhu podizanja 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.

Ovako koncipirana politika područje migracija ne uređuje cjelovitim pristupom, već onim resornim (MUP). Ona nije formulirana u dugoročnim, strateškim planom razvoja RH kao njegova sastavnica i istovremeno utvrđenim rangom prioriteta

20 NN 70/15, 127/17.

21 NN 27/13.

migracijske politike. Svrhe joj nisu dovoljno jasne kao niti rokovi njihova ostvarenja. Isto se odnosi na pokazatelje napretka unutar zadanih rokova te kvantitativna i kvalitativna mjerila rezultata što se očekuju. Migracijska politika Republike Hrvatske za razdoblje nakon 2016. godine nije donesena.

U travnju 2013. Vlada RH imenovala je predsjednika (ravnatelj Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina) i članove Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo (predstavnici resornih tijela nadležnih za područje obrazovanja, zdravlja, socijalne politike, rada i zapošljavanja, kulture, stanovanja, unutarnjih poslova, vanjskih poslova, regionalnog razvoja i fondova Europske unije te Državnog ureda za Hrvate izvan Republike Hrvatske). U 2014. godini Stalno povjerenstvo prošireno je imenovanjem predstavnika iz Državnog ureda za obnovu i stambeno zbrinjavanje te iz Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske.

U prvoj polovini 2013. osnovana je Radna skupina Stalnog povjerenstva koja je izradila Akcijski plan za uklanjanje prepreka u ostvarivanju pojedinih prava u području integracije stranaca za razdoblje od 2013. do 2015. S obzirom na to da su azilanti i stranci pod supsidijarnom zaštitom posebno ranjiva kategorija stranaca, mjere iz Akcijskog plana usmjerene su u većoj mjeri na reguliranje njihova položaja i integraciju u hrvatsko društvo. Mjerama za integraciju stranaca želio se osigurati njihov ravnopravni status u gospodarskom, društvenom i kulturnom životu u odnosu na hrvatske državljane.

Poseban naglasak stavljen je na područje obrazovanja, rada, zapošljavanja te stanovanja. Predviđene su i mjere sprječavanja i suzbijanja diskriminirajućih postupaka i ponašanja prema strancima te poticanje aktivne suradnje svih nadležnih tijela državne uprave te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, koja su dužna osigurati odgovarajući zakonski okvir i njegovu učinkovitu i dosljednu provedbu na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Mjere Akcijskog plana odnose se i na proaktivnu politiku i kampanje promicanja i zaštite ljudskih prava, prava na ravnopravan tretman i prava na različitost.

Jedna od mjera iz Akcijskog plana bila je i izrada info-letka koji promiče integraciju stranaca u hrvatsko društvo. *Ad hoc* radna skupina Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo, uz podršku Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina (dalje u tekstu: ULJPPNM) izradila je 2015. godine Vodič kroz integraciju stranaca u hrvatsko društvo²². Vodič sadrži osnovne informacije o RH i pregled prava koja stranci imaju iz područja socijalne skrbi, zdravstva, obrazovanja, rada i zapošljavanja te smještaja i stanovanja. Dopunjeno izdanje Vodiča objavljeno je 2019. godine, izradila ga je Radna skupina za operativnu provedbu

22 Vodič kroz integraciju – osnovne informacije za integraciju stranaca u hrvatsko društvo. Dostupno na: <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Vodi%C4%8D%20kroz%20integraciju%20-%20Osnovne%20informacije%20za%20integraciju%20stranaca%20u%20hrvatsko%20dru%C5%A1tvo.pdf> (20. 3. 2017.)

zadaća Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo te je prevedena na engleski, francuski, ukrajinski, arapski, urdu i farsi jezik.²³

Za praćenje ostvarivanja Akcijskog plana zaduženo je bilo međuresorno Stalno povjerenstvo za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo, a ULJPPNM koordinirao je rad svih ministarstva, nevladinih organizacija i drugih tijela koja sudjeluju u integraciji izbjeglica.

U svibnju 2017. godine donesen je novi Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. do 2019. godine²⁴. U Radnu skupinu bili su uključeni predstavnici svih relevantnih tijela ministarstava, javnih ustanova, nevladinih i drugih. Radnom skupinom je koordinirao ULJPPNM. Povod kreiranja mjera novog Akcijskog plana bila je izbjegličko-humanitarna kriza iz 2015. godine te posebna ranjivost osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita. Cilj Akcijskog plana je bio pružiti im pomoć i zaštitu kako bi lakše prebrodili tešku situaciju nakon krize, a koja je zatekla gotovo sve države članice EU. Usmjeren je na područja socijalne skrbi i zdravstvene zaštite, smještaja i stanovanja, učenja jezika i obrazovanja, zapošljavanja, međuresorne suradnje te senzibilizacije javnosti i stručnih djelatnika o osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita. Izvješće o provedbi mjera iz Akcijskog plana za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. do 2019. godine za 2017. i 2018. godinu²⁵ pokazuje da je izrada jedinstvenog dokumenta poput Akcijskog plana te osnivanje Stalnog povjerenstva i njegove Radne skupine pridonijelo sustavnijem i organiziranijem pristupu problematici integracije stranaca u hrvatsko društvo. Također je većina mjera iz Akcijskog plana provedena kako je bilo planirano.

Očekuje se donošenje novog dokumenta za integraciju osoba pod međunarodnom zaštitom.

Od ostalih *policy* dokumenata valja spomenuti Strategiju borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti Republike Hrvatske (2014.–2020.)²⁶ u okviru koje se i izbjeglice prepoznaju kao jedna od najranjivijih skupina stanovništva i posebno zastupljena među siromašnima te kao potencijalno isključene od pristupa temeljnim

23 Dopunjeno izdanje Vodiča kroz integraciju, dostupno na: <https://ljudskaprava.gov.hr/vijesti/objavljeno-dopunjeno-izdanje-vodica-kroz-integraciju/853> (7. 9. 2020.)

24 Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. do 2019. godine. Dostupno na: <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/AKCIJSKI%20PLAN%20ZA%20INTEGRACIJU%202017-2019.pdf> (7. 9. 2020.)

25 Izvješće o provedbi mjera iz Akcijskog plana za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. do 2019. godine za 2017. i 2018. godinu. Dostupno na: <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20mjera%20iz%20AP%20za%20integraciju-2017.%20i%202018.pdf> (7. 9. 2020.)

26 Strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti Republike Hrvatske (2014. – 2020.) Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocImages/ZPPI/Strategije/Strategija%20borbe%20protiv%20siroma%C5%A1tva.pdf> (8. 9. 2020.)

pravima s obzirom na njihov ekonomski status te Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava u razdoblju 2013.–2016.²⁷ koji među ciljevima navodi i unaprjeđenje integracije azilanata i stranaca pod supsidijarnom zaštitom te osposobljavanje službenika i djelatnika neposredno angažiranih na pitanjima provedbe azilne politike.

U travnju 2019. ULJPPNM donio je Odluku o osnivanju radne skupine za izradu Nacionalnog programa za zaštitu i promicanje ljudskih prava za razdoblje od 2019.–2024. godine.²⁸ Radnu skupinu čine predstavnici ministarstava, ULJPPNM-a, Ureda pravobraniteljice za djecu, Ureda pučke pravobraniteljice, Ureda za udruge Vlade RH, Ureda za ravnopravnost spolova Vlade RH, Ureda pravobraniteljice za osobe s invaliditetom, predstavnik visokih učilišta te dva predstavnika organizacija civilnog društva koje se bave zaštitom i promicanjem ljudskih prava.

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 (Giljević, Lalić Novak, 2019: 178).

Okvir za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na lokalnoj razini²⁹ izrađen je u sklopu projekta "Potpora provedbi politike za integraciju migranata"³⁰, koji financira Europska unija u okviru instrumenta IPA 2012.

U okviru projekta "Podrška državljanima trećih zemalja kojima je odobrena međunarodna zaštita"³¹ koji je provodio ULJPPNM 2018. godine, a financiran je u okviru Nacionalnog programa Fonda za azil, migracije i integraciju (AMIF), izrađeni su kriteriji za izradu Plana razmještaja, kao jedna od mjera iz Akcijskog plana iz 2017. godine. U okviru tog projekta provedeno je i istraživanje stavova hrvatskih građana prema osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita te o spremnosti lokalnih jedinica da prihvate integraciju u njihove zajednice. Na temelju rezultata istraživanja

27 Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava 2013.–2016. Dostupno na: <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Nacionalni%20program%20za%20a1tite%20i%20promicanja%20ljudskih%20prava%20za%20razdoblje%20od%202013.%20do%202016.%20godine.pdf> (8. 9. 2020.)

28 Odluka o osnivanju radne skupine za izradu Nacionalnog programa za zaštitu i promicanje ljudskih prava za razdoblje od 2019. do 2024. godine. Dostupno na: https://udruga.gov.hr/UserDocImages//dokumenti//Odluka_NAP%202019_2024.pdf (8. 9. 2020.)

29 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> (9. 9. 2020.)

30 <https://ljudskaprava.gov.hr/vijesti/poziv-na-uvodnu-konferenciju-ipa-2012-frac-potpora-provedbi-politike-za-integraciju-migranata/703> (9. 9. 2020.)

31 <https://ljudskaprava.gov.hr/projekti/fond-za-azil-migracije-i-integraciju-amif/podrška-integraciji-drzavljana-trecih-zemalja-kojima-je-potrebna-medunarodna-zastita/939> (9. 9. 2020.)

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 (Giljević, Lalić Novak, 2019: 179).

5. Zaključak

Mješovita migracijska kretanja tijekom 2015. i 2016. godine snažno su utjecala na razvoj integracijskih politika u EU. Na razini EU-a uspješna integracija migranata državljana trećih zemalja smatra se pitanjem od zajedničkog interesa za sve države članice i teži se razvoju integracijske politike koja će omogućiti sveobuhvatnu i dugoročnu integraciju izbjeglica u društva država članica, a kroz dostupna sredstva države potiče na brži razvoj integracijskih politika.

Iz analize nacionalnih propisa i *policy* dokumenta može se zaključiti da se hrvatska integracijska politika razvija pod utjecajem EU, ali i drugih faktora, kao što je povećanje broja osoba koje je potrebno integrirati u društvo. Također, teži se razvoju integracijskih politika na lokalnoj razini.

Budući da će razvoj integracijskih politika ovisiti o tipu migracijskih kretanja i odnosu EU prema neregularnim migracijama potrebno je razvijati integracijske politike za različite kategorije migranata.

Literatura

- Garcés-Mascareñas, B., Penninx, R. (2016) The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept. U: Penninx, R., Garcés-Mascareñas, B. (eds.) *Integration Processes and Policies in Europe. Contexts, Levels and Actors*. Cham: Springer Open, str. 11-29.
- Giljević, T., Lalić Novak, G. (2019.) Pravno i institucionalno uređenje integracije migranata u Republici Hrvatskoj – prema europskom modelu, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, X (1), str. 163–184.
- Hathaway, J. C. (2005) *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lapaš, D. (2008) *Međunarodnopravna zaštita izbjeglica*, Zagreb: Hrvatski pravni centar
- Penninx, R. (2007) Integration Processes of Migrants: Research Findings and Policy Challenges, *Migracijske i etničke teme*, 23(1-2), str. 7–32.

Dokumenti i propisi

- Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštitu za razdoblje 2017. – 2019. Dostupno na: <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/AKCIJSKI%20PLAN%20ZA%20INTEGRACIJU%202017-2019.pdf> (7. 9. 2020.)

I. Okvir za integraciju izbjeglica u hrvatsko društvo

- 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> (20. 3. 2017.)
- Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 303, 14. 12. 2007. Dostupno na: https://fra.europa.eu/sites/default/files/charter-of-fundamental-rights-of-the-european-union2007-c_303-01_en.pdf (25. 2. 2017.)
- Commission of the European Communities, 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/2005/389, 1. 9. 2005. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0389&from=EN> (5. 3. 2017.)
- Commission Staff Working Paper, EU initiatives supporting the integration of third-country nationals, SEC(2011) 957 final. Dostupno na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/immigration/docs/2011_commission_staff_working_paper_on_integration.pdf (7. 3. 2017.)
- Communication on Immigration, Integration and Employment (COM(2003) 336). Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2003-0445+0+DOC+XML+V0//EN> (3. 3. 2017.)
- 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. Dostupno na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_action_plan_integration_third-country_nationals_en.pdf (7. 3. 2017.)
- Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 83, 30. 3. 2010.
- 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: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15312-2016-INIT/en/pdf> (7. 3. 2017.)
- Council of the EU, Common basic principles for immigrant integration policy in the European Union, 14615/04 (Presse 321), 19. 11. 2004. Dostupno na: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf (3. 3. 2017.)
- 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, OJ C 212, 7. 8. 2001. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0055&qid=1603897950850&from=HR> (16. 3. 2017.)
- Direktiva Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji, OJ C 251, 3. 10. 2003. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0086&qid=1603898032989&from=HR> (16. 3. 2017.)

I. Okvir za integraciju izbjeglica u hrvatsko društvo

Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena), OJ C 180, 29. 6. 2013. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0032&qid=1603898141630&from=HR> (16. 3. 2017.)

Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (preinačena), OJ C 180/96, 29. 6. 2013. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0033&qid=1603898245662&from=HR> (16. 3. 2017.)

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), OJ C 337, 20. 12. 2011. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0095&qid=1608209419300&from=HR> (16. 3. 2017.)

ECRE (1999). Good Practice Guide on the Integration of Refugees in the European Union. Dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/4652feff2.html> (10. 2. 2017.)

European Web Site on Integration. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/home> (20. 3. 2017.)

European Commission, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, 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/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0455&from=EN> (7. 3. 2017.)

Handbook on Integration for Policy Makers and Practitioners. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/handbook-on-integration-for-policy-makers-and-practitioners-3rd-edition---2010> (6. 3. 2017.)

Istraživanje "Koje sve mjere postoje da bi se osigurala dugoročna integracija migranata i izbjeglica u Europi?". Dostupno na: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/feature/what-measures-are-in-place-to-ensure-the-long-term-integration-of-migrants-and-refugees-in-europe> (7. 9. 2020.)

Izvješće o provedbi mjera iz Akcijskog plana za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. do 2019. godine za 2017. i 2018. godinu. Dostupno na: <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Izvjecje%20o%20provedbi%20mjera%20iz%20AP%20za%20integraciju-2017.%20i%202018.pdf> (7. 9. 2020.)

Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Akcijski plan za integraciju državljana trećih zemalja, COM/2016/377 final. Dostupno na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/home-affairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_action_plan_integration_third-country_nationals_en.pdf (7. 3. 2017.)

Konvencija o statusu izbjeglica, UNTS 189, 28. 7. 1951., SL SFRJ – MU 15/1960

I. Okvir za integraciju izbjeglica u hrvatsko društvo

Migracijska politika Republike Hrvatske za razdoblje 2013.–2015, NN 27/13.

Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava 2013.–2016. Dostupno na: <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Nacionalni%20program%20za%20a1tite%20i%20promicanja%20ljudskih%20prava%20za%20razdoblje%20od%202013.%20do%202016.%20godine.pdf> (8. 9. 2020.)

Odluka o osnivanju radne skupine za izradu Nacionalnog programa za zaštitu i promicanje ljudskih prava za razdoblje od 2019.–2024. godine. Dostupno na: https://udruge.gov.hr/UserDocImages//dokumenti//Odluka_NAP%202019_2024.pdf (8. 9. 2020.)

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> (8. 9. 2020.)

Protokol o statusu izbjeglica, UNTS 606, 31. 1. 1967., SL SFRJ – MU 15/1967.

Strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti Republike Hrvatske (2014. – 2020.). Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocImages/ZPPI/Strategije/Strategija%20borbe%20protiv%20siroma%C5%A1tva.pdf> (8. 9. 2020.)

Tampere European Council 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions. Dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (3. 3. 2017.)

The Stockholm Programme, OJ C 115, 4. 5. 2010. Dostupno na: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=EN) (6. 3. 2017.)

UNHCR (2003). General Conclusion on International Protection, No. 95 (LIV). Dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/3f93aede7.html> (20. 2. 2017.)

UNHCR (2006). Rights of Refugees in the Context of Integration: Legal Standards and Recommendations, POLAS/2006/02. Dostupno na: <https://www.unhcr.org/44bb90882.pdf> (20. 2. 2017.)

UNHCR (2005). Conclusion Local Integration, No. 104 (LVI). Dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/4357a91b2.htm> (20. 2. 2017.)

Vodič kroz integraciju – osnovne informacije za integraciju stranaca u hrvatsko društvo. Dostupno na <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Vodi%C4%8D%20kroz%20integraciju%20-%20Osnovne%20informacije%20za%20integraciju%20stranaca%20u%20hrvatsko%20dru%C5%A1tvo.pdf> (20. 3. 2020.)

Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, NN 70/15 i 127/17.

I. FRAMEWORK FOR THE INTEGRATION OF REFUGEES INTO CROATIAN SOCIETY

Anamarija Kovač

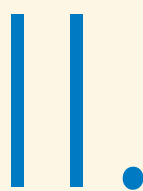
SUMMARY

In the past few years, the integration of refugees has reached a very high position on the scale of political and social priorities of EU institutions. The successful integration of refugees is in the interest of all Member States. In Croatia, we are witnessing a trend of increasing numbers of refugees who must be successfully integrated into Croatian society.

The proper integration of migrants and refugees leads to their independence in a new environment where they become full members of society who must also respect the host country's fundamental values.

In order to offer a broader picture of the rights to which asylees and foreigners under subsidiary protection are entitled, the author analyses the rights guaranteed by the Convention Relating to the Status of Refugees of 1951 and its Protocol of 1967. Furthermore, she analyses the EU framework for the integration of migrants and refugees containing the most important regulations and soft law documents of the EU. There is also an overview of the integration policies of Croatia. The conclusion is drawn that the future development of these policies depends on the different types of migration and on the EU's attitude to irregular migration. It is therefore necessary to develop integration policies for different categories of migrants.

Keywords: asylum, integration, refugees, subsidiary protection



PRUŽANJE SOCIJALNIH USLUGA ZA OSOBE KOJIMA JE ODOBRENA MEĐUNARODNA ZAŠTITA NA LOKALNOJ RAZINI U HRVATSKOJ*

SAŽETAK

Zakon o socijalnoj skrbi propisuje da osoba pod međunarodnom zaštitom te članovi njegove obitelji koji zakonito borave u Hrvatskoj imaju prava u sustavu socijalne skrbi pod jednakim uvjetima i u jednakom opsegu kao i hrvatski državljani. Za osobe pod međunarodnom zaštitom mjesto stanovanja kao mogući uzrok socijalne nejednakosti isprva se u praksi nije pokazalo kao problem s obzirom na to da je većina osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita bila smještena u Zagrebu. Međutim, povećanjem broja odobrenih međunarodnih zaštita i provedbom programa premještanja i preseljenja, sve veći broj osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita smješten je i u druge gradove u Hrvatskoj (za primjer u 2018. godini dio osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita smješten je u Zadar i Slavonski Brod, dok su u 2019. godini smješteni u Sisak i Karlovac). U budućnosti se stoga može očekivati da će se mjesto stanovanja pojaviti kao uzrok socijalne nejednakosti za osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita jer gradovi različito izdvajaju za socijalne programe, a različita je i struktura lokalnih socijalnih programa.

U radu se analiziraju lokalni socijalni programi u četiri hrvatska grada u kojima su smještene osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita (Karlovac, Sisak, Zadar i Zagreb) te utjecaj mjesta stanovanja na stupanj njihovih socijalnih prava. Zaključno se donose preporuke za unaprjeđenje sustava socijalne skrbi na lokalnoj razini kojima bi se mogao poboljšati položaj osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita.

Ključne riječi: socijalna skrb, mjesto stanovanja, osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita, gradovi

* Autor je dr. sc. Teo Giljević, docent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

1. Uvodna razmatranja

Ustav Republike Hrvatske određuje kako je Republika Hrvatska socijalna država te kako su socijalna pravda, jednakost i poštivanje prava čovjeka neke od najviših vrednota ustavnog poretka. Republika Hrvatska (u daljnjem tekstu: RH) nastoji osigurati svim građanima određenu razinu socijalne sigurnosti, a posebnim kategorijama građana koji su slabiji i nemoćni država osigurava pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba preko sustava socijalne skrbi koji je uređen Zakonom o socijalnoj skrbi (u daljnjem tekstu: ZSS)¹ i podzakonskim propisima. Djelatnost socijalne skrbi definirana je u članku 3. koji navodi da je socijalna skrb organizirana djelatnost od javnog interesa za RH² čiji je cilj pružanje pomoći socijalno ugroženim osobama, kao i osobama u nepovoljnim osobnim ili obiteljskim okolnostima, koja uključuje prevenciju, promicanje promjena, pomoć u zadovoljavanju osnovnih životnih potreba i podršku pojedincu, obitelji i skupinama, u svrhu unaprjeđenja kvalitete života i osnaživanja korisnika u samostalnom zadovoljavanju osnovnih životnih potreba te njihovog aktivnog uključivanja u društvo. Hrvatska je izrazito centralizirana zemlja te se najveći broj prava iz sustava socijalne skrbi ostvaruje na putem temeljne ustanove sustava socijalne skrbi – centra za socijalnu skrb (u daljnjem tekstu: CZS) – čiji je osnivač RH, a financira se ponajprije iz državnog proračuna.

Prava i obveze osoba pod međunarodnom zaštitom³ u RH određeni su Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti⁴ (u daljnjem tekstu: ZMPZ). Izbjeglance imaju pravo na: boravak u RH, spajanje obitelji, smještaj, rad, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, slobodu vjeroispovijesti, besplatnu pravnu pomoć, socijalnu skrb, pomoć pri integraciji u društvo, vlasništvo nekretnine i stjecanje hrvatskog državljanstva sukladno propisima koji reguliraju stjecanje državljanstva (čl. 64. ZMPZ). Ministarstvo unutarnjih poslova mora osobi pod međunarodnom zaštitom pružiti opće informacije o pravima i obvezama koje stječe odobrenjem međunarodne zaštite u roku od osam dana od dana uručenja odluke, na jeziku za koji se opravdano pretpostavlja da ga razumije i na kojem može komunicirati. ZMPZ propisuje i obaveze kojih su se osobe pod međunarodnom zaštitom dužne pridržavati: poštivati Ustav, zakone i druge propise RH, prijaviti prebivalište u roku od 15 dana od uručenja odluke o odobrenju međunarodne zaštite, imati kod sebe dozvolu boravka i dati je

1 Narodne novine 157/2013, 152/2014, 99/2015, 16/2017, 130/2017, 98/2019, 64/2020, 133/2020, 138/2020

2 Socijalna skrb je javna služba bez na to obzira što zakonodavac ne koristi taj pojam već govori o djelatnosti od posebnog interesa za RH.

3 U radu se termini "izbjeglica", "osoba kojoj je odobrena međunarodna zaštita", "azilant" i "osoba pod supsidijarnom zaštitom" rabe kao sinonimi.

4 Narodne novine 70/2015, 127/2017.

na uvid zakonom ovlaštenim osobama te pohađati tečaj hrvatskog jezika, povijesti i kulture (čl. 64.).⁵

U Hrvatskoj stupanj ostvarenja socijalnih prava ovisi i o mjestu stanovanja, i za hrvatske državljane, i za osobe pod međunarodnom zaštitom što je u suprotnosti s temeljnim načelom jednakosti građana u ostvarenju socijalnih prava na području čitave RH. Gradovi, općine i županije mogu osigurati sredstva za ostvarivanje novčanih naknada i socijalnih usluga stanovnicima na svom području u većem opsegu nego što je utvrđeno ZSS-om, na način propisan njihovim općim aktom, ako u svom proračunu imaju za to osigurana sredstva.⁶ Mjesto stanovanja kao mogući uzrok socijalne nejednakosti u praksi se isprva nije pokazao kao problem za izbjegličku populaciju s obzirom na to da je većina izbjeglica bila smještena u Gradu Zagrebu. Međutim, povećanjem broja odobrenih međunarodnih zaštita i provedbom programa premještanja i preseljenja, sve veći broj izbjeglica smješten je i u druge gradove u Hrvatskoj. U budućnosti se stoga može očekivati da će se mjesto stanovanja pojaviti kao uzrok socijalne nejednakosti za izbjeglice jer gradovi različito izdvajaju za socijalne programe, a razlikuje se i sama struktura lokalnih socijalnih programa.

2. Djelatnost socijalne skrbi u Hrvatskoj

2.1. Centralizirani pristup obavljanju djelatnosti socijalne skrbi u Hrvatskoj

Zakon o socijalnoj skrbi iz 1997. godine u čl. 6. propisuje da djelatnost socijalne skrbi obavljaju ustanove socijalne skrbi, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, udruge, vjerske zajednice, druge pravne osobe, obrtnici i druge fizičke osobe koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi, pod uvjetima i na način propisan Zakonom, posebnim zakonima i provedbenim propisima. Donošenjem tog zakona započinje i decentralizacija u sustavu socijalne skrbi⁷ budući da je člankom 7. propisana je obveza općina, gradova i Grada Zagreba da u svom proračunu osiguraju sredstva za potrebe socijalne skrbi u visini od najmanje 5% svojih prihoda s kojima prvenstveno osiguravaju pomoć za podmirenje troškova stanovanja. Jedinice lokalne samouprave mogu u svom proračunu osigurati i sredstva za ostvarivanje

5 Zakonodavac za tražitelje međunarodne zaštite znatno restriktivnije propisuje prava. Članak 52. ZMPZ propisuje da oni imaju pravo na: boravak, slobodu kretanja u RH, osiguranje odgovarajućih materijalnih uvjeta prihvata, zdravstvenu zaštitu, osnovno i srednje obrazovanje, informacije, pravno savjetovanje i besplatnu pravnu pomoć, slobodu vjeroispovijesti, rad i isprave.

6 Čl. 117. st. 5. ZSS.

7 Narodne novine 73/97. Prethodni zakon, Zakon o socijalnoj zaštiti, (Narodne novine 314/1991) u čl. 96. propisuje da se sredstva za ostvarivanje prava, potreba i interesa u oblasti socijalne zaštite utvrđeni zakonom osiguravaju i doznačuju Republičkom fondu iz proračuna Republike.

većeg opsega prava iz područja socijalne skrbi te za pružanje i drugih vrsta pomoći o čemu donose vlastite opće akte. Sredstva za financiranje CZS osiguravaju se u državnom proračunu i u proračunu jedinice područne (regionalne) samouprave na čijem području centar djeluje. Sustav socijalne pomoći i usluga socijalne skrbi utemeljen je na načelu supsidijarnosti, čime je afirmirana odgovornost pojedinca i obitelji za vlastitu socijalnu sigurnost.⁸ Novelom Zakona iz 2001. godine precizira se obaveza gradova i općina da u svom proračunu osiguraju sredstva za ostvarivanje prava na pomoć za podmirenje troškova stanovanja, dok se županijama uvodi obaveza da u svom proračunu osiguraju sredstva za podmirenje troškova ogrjeva (čl. 7.).⁹ Uvodi se i obveza velikih gradova i gradova sjedišta županija da osiguraju sredstva za usluge pučke kuhinje, kao i za rad prihvatilišta za beskućnike, te se navodi da gradovi, općine i županije mogu osigurati sredstva za novčane naknade socijalno ugroženom stanovništvu i socijalne usluge u većem opsegu od minimuma propisanih zakonom (vidi više Babić, 2018).

Postojeći ZSS u člancima 116. i 117. određuje financiranje sustava socijalne skrbi u Hrvatskoj tako da se većina sredstava osigurava u državnom proračunu, dok se dio sredstava osigurava u lokalnom i županijskom proračunu. RH osigurava u državnom proračunu sredstva za prava na:

- novčane naknade u sustavu socijalne skrbi,
- prava na socijalne usluge,
- financiranje rada centara za socijalnu skrb
- financiranje rada domova socijalne skrbi i centara za pružanje usluga u zajednici čiji je osnivač RH.

S druge strane, gradovi, općine i županije osiguravaju sredstva za obavljanje djelatnosti socijalne skrbi sukladno ZSS i posebnom propisu, u skladu sa socijalnim planom i mrežom socijalnih usluga na svojem području. Također, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave osiguravaju sredstva za rad ustanova socijalne skrbi čiji su osnivač, za investicijsko i tekuće održavanje prostora, opreme i prijevoznih sredstava tih ustanova te za njihovo investicijsko ulaganje i održavanje informatičke opreme i druge komunikacijske opreme.

Uz to veliki gradovi i gradovi sjedišta županija dužni su, sukladno financijskim mogućnostima, poticati i osigurati građanima na svojem području druge oblike materijalnih pomoći i potpora kao što je:

- prehrana u pučkim kuhinjama,
- privremeni smještaj beskućnika u prihvatilište ili prenoćište,

8 http://www.iusinfo.hr/AppendixExtCro/RDOCSB_HR/ent_id_9230.pdf

9 Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o socijalnoj skrbi 51/2001.

II. Pružanje socijalnih usluga za osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita

- zbrinjavanje osoba koje primaju zajamčenu minimalnu naknadu u socijalne stanove,
- subvencije u plaćanju pojedinih socijalnih i dr. usluga sukladno općim aktima i ZSS
- poticati rad udruga i volonterski rad u socijalnoj skrbi
- te razvijati druge oblike socijalne skrbi na svojem području (čl. 122. st. 1. ZSS).

Ako veliki gradovi i gradovi sjedišta županija nisu u mogućnosti osigurati sredstva za prethodno navedene pomoći i usluge u financiranju navedenih pomoći i usluga, onda će sudjelovati i županije u skladu sa svojim financijskim mogućnostima (čl. 122. st. 2. ZSS). U kriznim situacijama kada obitelj s maloljetnom djecom ostane bez svog doma i nije u mogućnosti sama osigurati smještaj, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne su im osigurati privremeni smještaj u socijalnom stanu ili na drugi način, kako bi se spriječilo odvajanje djece od odraslih članova obitelji (122. st. 3. ZSS).

Što se tiče priznavanja prava u sustavu socijalne skrbi CZS¹⁰ odlučuje o priznavanju prava u sustavu socijalne skrbi na:

- zajamčenu minimalnu naknadu,
- naknadu za osobne potrebe korisnika smještaja,
- jednokratnu naknadu,
- naknade u vezi s obrazovanjem,
- osobnu invalidninu,
- doplatak za pomoć i njegu,
- status roditelja njegovatelja ili status njegovatelja,
- naknadu do zaposlenja
- i socijalne usluge.¹¹

Jedinice lokalne samouprave i Grad Zagreb odlučuju samo o priznavanju prava na naknadu za troškove stanovanja, dok jedinica područne (regionalne) samouprave i Grad Zagreb odlučuju o priznavanju prava na naknadu za troškove.

Iz svega navedenog vidljivo je da je djelatnost socijalne skrbi u Hrvatskoj izrazito centralizirana bez obzira na ustavnu odredbu koja navodi da jedinice lokalne samouprave obavljaju djelatnost socijalnih službi u okviru svog samoupravnog djelokruga.

¹⁰ Mjesno je nadležan CZS osnovan na području na kojem stranka ima prebivalište (čl. 100. st. 4. ZSS).

¹¹ Čl. 100. ZSS.

2.2. Socijalna skrb osoba kojima je određena međunarodna zaštita

ZSS¹² određuje da prava u sustavu socijalne skrbi uz hrvatske državljani koji imaju prebivalište u Hrvatskoj, imaju i osobe bez državljanstva sa stalnim boravkom u Hrvatskoj. Stranac pod supsidijarnom zaštitom, stranac s utvrđenim statusom žrtve trgovanja ljudima, azilant i član njegove obitelji koji zakonito boravi u Hrvatskoj, ima prava u sustavu socijalne skrbi pod uvjetima propisanim ovim Zakonom i posebnim propisima.¹³ Također, ZMPZ navodi kako izbjeglica ima pravo na pomoć pri uključivanju u hrvatsko društvo što obuhvaća izradu plana integracije za njegove individualne potrebe, znanja, sposobnosti i vještine, pružanje pomoći radi ostvarivanja izrađenog plana i nadzor nad izvršenjem plana. Za provođenje navedenih aktivnosti nadležno je Ministarstvo unutarnjih poslova (čl. 76. st. 3.), no u stvarnosti zbog nedostatka upravnih kapaciteta Ministarstva unutarnjih poslova ova zadaća se ne provodi na adekvatan način koji bi davanjem jasnih smjernica olakšao integraciju za pojedinca (v. Lalić Novak i Giljević, 2019). Također, Evaluacija provedbenog okvira integracije migranata navodi kako nije realno očekivati da Ministarstvo unutarnjih poslova izrađuje individualne integracijske planove jer za to nema odgovarajućih upravnih kapaciteta.¹⁴

Od prava iz sustava socijalne skrbi izbjeglice prema Akcijskom planu za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje 2017.–2019 (u daljnjem tekstu: Akcijski plan)¹⁵ najčešće koriste pravo na zajamčenu minimalnu naknadu, jednokratnu naknadu, pomoć za podmirenje troškova stanovanja, doplatak za pomoć i njegu te pomoć za ogrjev i prehranu u pučkim kuhinjama. Osim novčanih prava izbjeglice imaju pravo i na socijalne usluge, kroz koje se pojedincu pružaju informacije o pravima iz sustava socijalne skrbi, pomaže se u prevladavanju poteškoća i razvoju osobnih mogućnosti i odgovornog odnosa prema sebi, obitelji i društvu. U svim centrima socijalne skrbi i podružnicama CZS-a imenovani su stručni suradnici zaduženi za rad s osobama pod međunarodnom zaštitom čime je ispunjena mjera 2.1. predviđena Akcijskim planom.

U nastavku su ukratko prikazana socijalna prava koja izbjeglice najčešće koriste prema Akcijskom planu.

12 Članak 22. st. 2. ZSS

13 Iznimno osoba koja ne spada niti u jednu kategoriju iz članka 22. ZSS-a može ostvariti pravo na jednokratnu naknadu i privremeni smještaj pod uvjetima propisanim ovim Zakonom ako to zahtijevaju životne okolnosti u kojima se našla (čl. 22. st. 3.).

14 Dostupno na: <https://www.irh.hr/dokumenti/50-okvir-za-integraciju-osoba-kojima-je-odobrena-medunarodna-zastita/file> (22. 9. 2019.)

15 Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštitu za razdoblje 2017.–2019. Dostupno na: <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/AKCIJSKI%20PLAN%20ZA%20INTEGRACIJU%202017-2019.pdf> (11. 10. 2019.)

2.2.1. Novčane naknade

Zajamčena minimalna naknada je pravo na novčani iznos kojim se osigurava zadovoljavanje osnovnih životnih potreba samca ili kućanstva koji nemaju dovoljno sredstava za podmirenje osnovnih životnih potreba. Priznaje se od dana podnošenja zahtjeva nadležnom centru za socijalnu skrb, odnosno od dana pokretanja postupka po službenoj dužnosti, a isplaćuje se mjesečno. Osnovicu na temelju koje se izračunava iznos zajamčene minimalne naknade odlukom određuje Vlada RH i trenutno iznosi 800 kuna.¹⁶ Izbjeglance nemaju pravo na zajamčenu minimalnu naknadu dok su smještene u Prihvatilištu za tražitelje azila, u razdoblju od odobravanja međunarodne zaštite do odlaska u privatni smještaj (čl. 29. st. 2. ZSS).

Jednokratna naknada priznaje se samcu ili kućanstvu koje zbog trenutačnih materijalnih teškoća nije u mogućnosti podmiriti osnovne životne potrebe nastale zbog rođenja ili školovanja djeteta, bolesti ili smrti člana obitelji, elementarne nepogode i slično. Uz to može se priznati i zbog nabave osnovnih predmeta u kućanstvu ili nabave nužne odjeće i obuće ako ne postoji mogućnost da se nabava nužnih predmeta u kućanstvu i odjeće i obuće osigura u suradnji s humanitarnim organizacijama. Jednokratna naknada priznaje se kao pravo na novčanu naknadu ili kao pravo na naknadu u naravi¹⁷ (čl. 46.–47. ZSS).

2.2.2. Smještaj i stanovanje

ZMPZ u članku 67. određuje da osobe pod međunarodnom zaštitom imaju pravo na smještaj, u maksimalnom trajanju od dvije godine od dana uručenja odluke o odobrenju međunarodne zaštite, ako nemaju novčana sredstva ili imovinu kojima mogu osigurati uzdržavanje. Osiguranje smještaja uključuje pronalazak, adaptaciju, opremanje, održavanje te podmirenje režijskih troškova i troškova najma osigurane stambene jedinice (67.a st. 5.).

Postupak za priznavanje prava na smještaj pokreće se podnošenjem zahtjeva izbjeglice nadležnom centru za socijalnu skrb.¹⁸ Ako CZS utvrdi da osoba pod međunarodnom zaštitom ima novčana sredstva ili imovinu kojima bi mogao sudjelovati u plaćanju troškova smještaja, odredit će da osoba pod međunarodnom zaštitom sudjeluje u plaćanju troškova smještaja uplatom na račun Središnjeg državnog ureda za obnovu i stambeno zbrinjavanje.¹⁹

¹⁶ Odluka o osnovici za izračun iznosa zajamčene minimalne naknade (NN 114/14).

¹⁷ Jednokratna naknada samo iznimno se može priznati izbjeglicama za vrijeme dok su smještene u Prihvatilištu za tražitelje azila jer se u pravilu ne priznaje korisnicima organiziranog stanovanja (čl. 46. st. 5.).

¹⁸ Nadležni Centar je centar prema prebivalištu azilanta i stranca pod supsidijarnom zaštitom.

¹⁹ Izbjeglica za kojeg CZS, u razdoblju dok mu se osigurava smještaj sukladno Zakonu, utvrdi da ima imovinu u smislu članka 4. stavka 1. točke 19. ZSS-a kojom može podmirivati troškove smještaja, dužan je sudjelovati u plaćanju troškova smještaja (čl. 3. Pravilnika o sudjelovanju azilanata, stranaca pod supsidijarnom zaštitom i stranaca pod privremenom zaštitom u plaćanju troškova smještaja, NN 59/2018).

Prestanak prava na smještaj izbjeglice prestaje: istekom roka od dvije godine od dana uručenja odluke o odobrenju međunarodne zaštite, na osobni zahtjev osobe kojoj je odobrena međunarodna zaštita, ako bez opravdanog razloga odbiju osigurani smještaj, ako bez opravdanog razloga, neprekidno duže od 30 dana, ne borave na prijavljenoj adresi, ako se utvrdi da ne ispunjavaju uvjete za priznavanje prava na smještaj, ako se utvrdi da ne skrbe o osiguranom smještaju s pažnjom dobrog gospodarara te ako se utvrdi da koriste osigurani smještaj suprotno njegovoj namjeni.

Nakon isteka roka od dvije godine odgovornost za osiguranje smještaja prelazi na lokalne jedinice koje su sukladno članku 41. ZSS-a dužne u svom proračunu osigurati sredstva za ostvarivanje prava na podmirenje troškova stanovanja.

Akcijски plan predviđa donošenje Plana razmještaja osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u RH, jednom godišnje sukladno utvrđenim potrebama za osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita razmještaja te trenutnim mogućnostima. Do današnjeg dana Plan razmještaja nije donesen te se razmještaj i dalje radi *ad hoc* uzimajući kao primarni kriterij raspoložive, useljive i namještene smještajne objekte u državnom vlasništvu kojima raspolaže SDUOSZ. Tako nije omogućeno lokalnim jedinicama i njihovim upravnim tijelima dovoljno vremena da se pripreme za dolazak novog stanovništva sa specifičnim potrebama s kojima se većinom prije nisu susretali.

Sukladno članku 41. ZSS-a jedinice lokalne samouprave dužne su u svom proračunu osigurati sredstva za ostvarivanje prava na podmirenje troškova stanovanja koji se odnose na najamninu, komunalne naknade, električnu energiju, plin, grijanje, vodu, odvodnju i druge troškove stanovanja u skladu s posebnim propisima. Pravo na naknadu za troškove stanovanja priznaje se samcu ili kućanstvu – korisniku zajamčene minimalne naknade.

2.2.3. Prehrana u pučkoj kuhinji

Sukladno članku 117. st. 4. ZSS-a veliki gradovi i gradovi sjedišta županija dužni su u svom proračunu osigurati sredstva za uslugu prehrane u pučkim kuhinjama. Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku dostavilo je preporuku pučkim kuhinjama za sastavljanje jelovnika prilagođenih kulturnim i vjerskim uvjerenjima osoba pod međunarodnom zaštitom čime je ujedno i ispunjena mjera 2.4. Akcijskog plana.²⁰

²⁰ Izvješće o provedbi mjera Akcijskog plana za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje 2017.–2019. Dostupno na <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2019/Studeni/190%20sjednica%20VRH/190%20-%208%20b.docx>

3. Analiza oblika socijalne pomoći koju osiguravaju gradovi – studija slučaja četiri grada (Zagreb, Karlovac, Sisak i Zadar)

3.1. Uvodno o socijalnoj pomoći na lokalnoj razini

Značajne razlike u razini gospodarske razvijenosti između pojedinih dijelova Hrvatske utječu i na razlike u socijalnom položaju stanovnika hrvatskih županija i gradova s jedne strane, ali i na fiskalne kapacitete lokalnih i županijskih proračuna za financiranje socijalnih programa s druge. Slabije razvijeni hrvatski gradovi suočeni su s brojnim socijalnim problemima poput nezaposlenosti i siromaštva, zbog čega su im potrebni složeniji socijalni programi za rješavanje problema na svom području. Fiskalni kapacitet tih jedinica zbog niske razine gospodarske aktivnosti limitiran je te nije u mogućnosti osigurati sredstva za potrebne socijalne programe jednako kao primjerice Grad Zagreb koji je gospodarski najrazvijeniji dio RH. Na taj način nedovoljna gospodarska razvijenost određenog područja dovodi i do socijalne nejednakosti građana koja se vremenom sve više povećava (usp. Šučur *et al*, 2016; Babić, 2018).

U radu se analiziraju četiri grada – Karlovac, Sisak, Zadar i Zagreb u kojima su smještene izbjeglice. Tri grada su sjedišta svojih županija te imaju status velikog grada²¹, dok je Grad Zagreb kao glavni grad RH, posebna i jedinstvena, teritorijalna i upravna cjelina kojoj se ustrojstvo uređuje Zakonom o Gradu Zagrebu²² te ima status grada i županije.

Tablica 1. Izdvajanja za socijalnu zaštitu po stanovniku u izabranim gradovima u kojima su smještene izbjeglice 2011. i 2015. godine

	2011.	2015.
Karlovac	161 kn	148 kn
Sisak	464 kn	357 kn
Zadar	167 kn	127 kn
Zagreb	563 kn	582 kn

Izvor: <http://www.udruga-gradova.hr/usporedba-gradova/>

Iz tablice je vidljivo da postoje značajne razlike između gradova u izdvajanju proračunskih sredstava za socijalnu zaštitu. Grad Zagreb sa 582 kune uvjerljivo najviše

21 Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007, 36/2009, 125/2008, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 123/2017, 98/2019, 144/20).

22 Zakon o Gradu Zagrebu (NN 62/2001, 125/2008, 36/2009, 119/2014, 98/2019, 144/20).

izdvaja u Hrvatskoj te je njegov socijalni program najrazvijeniji i najsveobuhvatniji. U 2015. godini nacionalni prosjek ulaganja gradova u socijalnu zaštitu iznosio je 182 kune što je manje nego što za socijalnu zaštitu izdvajaju Karlovac i Zadar. S druge strane, Grad Sisak izdvaja značajna sredstva za socijalnu zaštitu, gotovo dvostruko u odnosu na nacionalni prosjek.

Socijalni programi svih hrvatskih gradova sastoje se od dijela koji su gradovi zakonom obvezni osigurati te gradskog programa kojim gradovi osiguravaju socijalne usluge i novčane naknade stanovnicima na svom području u većem opsegu nego što je utvrđeno ZSS-om, na način propisan njihovim općim aktom – Odlukom o socijalnoj skrbi. Za svaki grad analizira se Odluka o socijalnoj skrbi s posebnim naglaskom na pravo na stanovanje te socijalne usluge za djecu i mlade.

3.2. Grad Karlovac

Članak 5. Odluke o socijalnoj skrbi²³ navodi da je korisnik socijalne skrbi samac, član obitelji ili obitelj koji nemaju dovoljno sredstava za podmirenje osnovnih životnih potreba, a nisu u mogućnosti ostvariti ih svojim radom ili prihodom od imovine ili iz drugih izvora. Prava utvrđena ovom Odlukom mogu koristiti hrvatski državljani s prebivalištem na području Grada Karlovca te osobe bez državljanstva ili strani državljani sa stalnim boravištem na području RH što znači da i izbjeglice mogu koristiti ta prava.²⁴

3.2.1. Stanovanje

Odluka o uvjetima i mjerilima za davanje u najam stanova u vlasništvu Grada Karlovca²⁵ propisuje da je uvjet za to pravo hrvatsko državljanstvo i prebivalište na području Grada u neprekidnom trajanju od najmanje 10 godina. Uvjet od 10 godina neprekidnog prebivališta ne zahtijeva se ako je podnositelj zahtjeva mlađi od trideset i pet godina te se prijavljuje za Listu reda prvenstva za mlade. Izbjeglice stoga ne mogu ostvariti pravo na najam socijalnog stana u vlasništvu Grada Karlovca, kako na Općoj listi reda prvenstva tako niti na Listi za mlade. Postoji i izvanredni način prijave prema kojem gradonačelnik može na prijedlog Povjerenstva za stanove, stan u najam bez provođenja javnog natječaja dodijeliti: osobama od posebnog

23 Službeni glasnik Grada Karlovca 7/14, 13/15, 15/15, 13/17.

24 U Programu subvencija troškova stanovanja i drugih oblika socijalne pomoći za 2020. godinu (Službeni glasnik Grada Karlovca 19/19) kao uvjeti za ostvarivanje prava na oblike pomoći uz prebivalište i ukupne prihode stanovništva navodi se i hrvatsko državljanstvo što je u suprotnosti s Odlukom o socijalnoj skrbi koja u članku 6. određuje da prava iz socijalne skrbi utvrđena ovom Odlukom mogu koristiti hrvatski državljanin s prebivalištem na području Grada Karlovca te osoba bez državljanstva ili strani državljanin sa stalnim boravištem na području. Radi pravne sigurnosti potrebno je stoga izmijeniti provedbeni akt i uskladiti ga s Odlukom o socijalnoj skrbi.

25 Službeni glasnik Grada Karlovca 11/19.

značenja za Grad, osobama koje obavljaju deficitarno zanimanje kao i osobama koje pravo na najam gradskog stana ostvaruju na temelju zakona ili na temelju pravomoćnih i ovršnih odluka suda i u drugim društveno opravdanim slučajevima. Ugovor o najmu za ove kategorije osoba može se zaključiti na razdoblje do tri godine, a nakon isteka navedenog roka, može se sklopiti novi ugovor o najmu. Odredba o dodjeli stana izvan liste prvenstva otvara mogućnost da se i izbjeglicama dodijeli gradski stan u najam nakon što im protekne dvije godine plaćenog smještaja, a nemaju dovoljno financijskih sredstava za iznajmiti stan niti je jednostavno pronaći stan na tržištu za obitelji s dvoje ili više male djece. U takvoj situaciji gradonačelnik bi mogao dodijeliti gradski stan u najam izbjegličkoj obitelji zbog opravdanih razloga, no to je samo iznimka od općeg pravila te se ne može prihvatiti kao validno za rješavanje stanovanja za izbjeglice.

Iz svega navedenog, može se zaključiti kako bi bilo socijalno pravedno u bližoj budućnosti izmijeniti Odluku o uvjetima i mjerilima za davanje u najam stanova u vlasništvu Grada Karlovca tako da se predvidi mogućnost dobivanja gradskog stana i za izbjegličku populaciju u redovnom postupku.

3.2.2. Zaštita djece i mladih

Subvencija troškova smještaja u vrtiće

Pravo na subvenciju troškova smještaja u instituciju predškolskog odgoja u visini od 50% troškova imaju djeca čiji članovi kućanstva ispunjavaju kriterije ukupnog prihoda.²⁶ Roditelji s troje i više djece također uživaju posebne povlastice u subvencioniranju troškova smještaja. Grad Karlovac subvencionira u visini 50% vrtić za djecu korisnike gradskog socijalnog programa te u visini od 100% za udomljenu djecu.²⁷

Pomoć za prehranu učenika u osnovnim školama

Pravo na besplatnu prehranu u osnovnim školama imaju učenici čija kućanstva ispunjavaju kriterije ukupnog prihoda, djeca s invaliditetom ili s ozbiljnim zdravstvenim problemima.

Ljetovanje za djecu u Hostel "Karlovac"

Pravo na besplatno ljetovanje u Hostel "Karlovac" u Selcu, u trajanju do 10 dana u razdoblju od lipnja do kolovoza tekuće godine imaju djeca predškolskog uzrasta smještena u Dječji vrtić Karlovac ili Dječji vrtić 4 rijeke te ostala djeca s navršениh šest godina života i učenici osnovnih škola od prvog do sedmog razreda, čija kućanstva ispunjavaju uvjete iz kriterija ukupnih primanja svih članova kućanstva iz glave

26 Program subvencija troškova stanovanja i drugih oblika socijalne pomoći za 2020. godinu Grada Karlovca, Službeni glasnik Grada Karlovca 19/19.

27 <https://mdomsp.gov.hr/istaknute-teme/demografija/demografske-mjere-na-lokalnoj-i-zupanijskoj-ravini/10177>

II., točke 2. Programa subvencija troškova stanovanja i drugih oblika socijalne pomoći za 2020. godinu Grada Karlovca.

Pomoć u prehrani – mlijeko za dojenčad

Mlijeko za dojenčad odobrava se na temelju dojave patronažne službe Doma zdravlja Karlovac, uz primjenu kriterija i cenzusa ukupnih primanja kućanstva, te na temelju konkretnih socijalnih prilika u kućanstvu.

3.2.3. Ostala socijalna prava koja osigurava Grad Karlovac

Pravo na subvenciju troškova godišnje karte za javni gradski prijevoz u pravilu neće imati izbjeglice s obzirom na to da se uz ispunjenje uvjeta prihoda kućanstava traži i ispunjenje dodatnog uvjeta (osobe starije od 60 godina, osobe s invaliditetom, teže oboljele osobe, pratitelji slijepih osoba).

Rješenjem ili Odlukom gradonačelnika mogu se odobriti posebne pomoći u izvanrednim i hitnim slučajevima koji nisu regulirani ovim Programom subvencija troškova stanovanja i drugih oblika socijalne pomoći za 2020. godinu Grada Karlovca. Pomoći na temelju posebne odluke mogu se dodijeliti u sljedećim situacijama:

- iznenadne i posebno teške prilike nastale u kućanstvu čime se prevenira nastanak težih posljedica,
- uključivanje Grada Karlovca u prigodne humanitarne, tradicionalne i izvanredne akcije
- pomoć građanima u troškovima posebno skupog liječenja vrlo teških bolesti,
- pomoć građanima u nužnom saniranju izuzetno loših, nehigijenskih, ili opasnih uvjeta stanovanja,
- dodjele prigodnih darova djeci i socijalno najugroženijim kućanstvima (Uskrs, Božić i eventualne druge prigode).

Novčanu potporu za svako novorođeno dijete u iznosu od 1500 kuna ostvaruju roditelji djeteta s prijavljenim prebivalištem na području Grada Karlovca.²⁸

Upravni odjel za društvene djelatnosti Grada Karlovca u suradnji s Centrom za socijalnu skrb Karlovac provodi kampanju protiv stigmatizacije marginaliziranih skupina sa svrhom informiranja i edukacije mladih o potrebama i uključivanju marginaliziranih skupina (uključujući i izbjegličku populaciju) što se može navesti kao pozitivan primjer lokalnih mjera i aktivnosti usmjerenih na informiranje i senzibilizaciju građana i bolju uključenost svih marginaliziranih skupina, pa tako i izbjeglica u lokalnu zajednicu.²⁹

28 <https://mdomsp.gov.hr/istaknute-teme/demografija/demografske-mjere-na-lokalnoj-i-zupanijskoj-ravini/10177>

29 V. Mehanizmi potpore mladima – socijalna politika, zdravstvena zaštita i reproduksijsko zdravlje (Službeni glasnik Grada Karlovca 19/19).

3.3. Grad Sisak

Odluka o socijalnoj skrbi Grada Siska³⁰ određuje da se prava iz socijalne skrbi osiguravaju hrvatskim državljanima s prebivalištem na području Grada Siska te strancima i osobama bez državljanstva sa stalnim boravkom na području Grada Siska. Iz ove odredbe vidljivo je da i izbjeglice mogu ostvariti sva prava pod uvjetom da imaju stalni boravak u Sisku. Odluka o socijalnoj skrbi utvrđuje sljedeća prava iz socijalne skrbi koja osigurava Grad Sisak: naknada za troškove stanovanja, usluga prehrane u pučkim kuhinjama, jednokratna naknada i naknada za podmirenje pogrebnih troškova, naknada troškova smještaja u predškolske ustanove, školska kuhinja, rad s učenicima s teškoćama u razvoju – pomoćnici u nastavi, ljetovanje djece iz obitelji slabijeg socijalnog statusa, privremeni smještaj u ekstremnim vremenskim uvjetima, prijevoz za određene kategorije građana i prijevoz osoba s invaliditetom specijaliziranim kombi vozilom (čl. 8.). Program javnih potreba u socijalnoj skrbi i zdravstvu Grada Siska u 2019. godini³¹ obuhvaća aktivnosti usklađene sa ZSS-om, kao i aktivnosti iznad zakonskog minimuma.

Uslugu pučke kuhinje u Sisku organiziraju Caritas Sisačke biskupije i Dobrotvorno društvo Merhamet – Crveni polumjesec Sisak, koji utvrđuju pravo na uslugu prehrane i vode evidenciju korisnika, dok ih Grad Sisak sufinancira.

3.3.1. Stanovanje

U Gradu Sisku najam gradskih socijalnih stanova reguliran je Odlukom o davanju stanova u najam,³² čiji članak 2. određuje da se stan može dati u najam osobi koja (uz ostale uvjete) ima neprekidno prebivalište na području Grada Siska najmanje pet godina. Iz tog razloga izbjeglice ne mogu ostvariti to pravo.

3.3.2. Zaštita djece i mladih

Subvencija troškova smještaja u vrtiće

Pravo na subvenciju boravka djece u vrtićima i jaslicama imaju roditelji ako ispunjavaju socijalni uvjet ili uvjet prihoda. Čl. 34. Odluke o socijalnoj skrbi propisuje da su roditelji – korisnici usluga kojima je na temelju ZSS-a priznato pravo na zajamčenu minimalnu naknadu, roditelji djece s teškoćama u razvoju i skrbnici djece bez roditeljske skrbi, oslobođeni obaveze sudjelovanja u cijeni programa dječjih vrtića.

Produženi boravak

U osnovnim školama koje raspoložu potrebnim prostornim uvjetima te u kojima postoji odgovarajuća zainteresiranost roditelja provodi se program produženog

30 Službeni glasnik Sisačko-moslavačke županije 33/20.

31 Službeni glasnik Sisačko-moslavačke županije 35/18.

32 Službeni glasnik Sisačko-moslavačke županije 10/10, 4/12, 21/12, 9/13, 23/15 i 13/16, 27/19.

boravka kao izvannastavni program za djecu nižih razreda, s organiziranim boravkom, prehranom i učenjem u prostorima škole nakon ili prije nastave. Program produženog boravka može olakšati učenje hrvatskog jezika i tako omogućiti bržu integraciju učenika izbjeglica te se može pozitivno ocijeniti.

Građanski odgoj i obrazovanje

Program građanskog odgoja i obrazovanja provodi se u svim sisačkim osnovnim školama za učenike petih razreda od 2018/19. školskoj godini, dok se od 2019/20. školske godine provodi i za učenike petih i šestih razreda radi razvijanja kod učenika ljudskih vrijednosti utemeljenih na razumijevanju i prihvaćanju, poštovanju različitosti i ljudskih prava, te njihovom aktivnom uključivanju u građansko društvo. Ovakav ili sličan program može se predložiti i drugim lokalnim jedinicama radi olakšavanja i integracije izbjeglice u lokalnu sredinu. Učenicima s teškoćama osiguravaju se pomoćnici u nastavi, a sličan model može se sugerirati i za učenike izbjeglice kako bi se olakšala njihova početna integracija i omogućilo brzo savladavanje hrvatskog jezika.

Pravilnik o stipendiranju studenata i drugim oblicima potpore za učenike i studente Grada Siska³³ određuje da pravo na stipendiju mogu ostvariti redoviti studenti koji su državljani RH sa stalnim prebivalištem na području Grada Siska iz čega proizlazi kako studenti i učenici izbjeglice ne ispunjavaju uvjete jer nemaju hrvatsko državljanstvo. Predlaže se stoga izmjena odluke te izbacivanje hrvatskog državljanstva kao uvjeta.

Školska prehrana

Za učenike koji žive u kućanstvu kojemu je prema ZSS priznato pravo na zajamčenu minimalnu naknadu i učenike koji prema procjeni razrednika žive u teškim materijalnim prilikama Grad Sisak financira puni iznos cijene školske kuhinje u svih devet osnovnih škola.³⁴

Ljetovanje djece iz obitelji slabijeg socijalnog statusa

Za 20 učenika 5. i 6. razreda sisačkih osnovnih škola slabijeg socijalnog statusa koji još nisu bili na moru osigurava se besplatan smještaj i prijevoz u poslovnom objektu u Zaostrogu.³⁵

3.3.3. Ostala socijalna prava koja osigurava Grad Sisak

Prijevoz u javnom prometu na području Grada Siska ne plaćaju umirovljenici, osobe starije od 65 godina, nezaposlene osobe, korisnici prava na zajamčenu minimalnu

33 Službeni glasnik Sisačko-Moslavačke županije 22/2019.

34 Čl. 36. Odluke o socijalnoj skrbi.

35 Čl. 39. Odluke o socijalnoj skrbi.

naknadu, korisnici doplatka za pomoć i njegu te korisnici osobne invalidnine, osobe s invaliditetom i slijepe osobe s pratnjom.³⁶ Grad Sisak financira i prijevoz osoba s invaliditetom kombi-vozilom specijaliziranim za prijevoz osoba s invaliditetom.

Novčanu potporu u iznosu od 3.000,00 kuna za svako novorođeno dijete ostvaruju roditelji djeteta s prijavljenim prebivalištem na području Grada Siska, pod uvjetom da barem jedan od roditelja ili skrbnik novorođenog djeteta ima prijavljeno prebivalište na području Grada Siska najmanje godinu dana prije rođenja djeteta. Za izbjegličku populaciju predlaže se izbacivanje uvjeta od najmanje godinu dana prijavljenog prebivališta.

3.4. Grad Zadar

Korisnici prava i različitih oblika pomoći iz mreže socijalnih i zdravstvenih usluga utvrđeni Odlukom o socijalnoj skrbi³⁷ su hrvatski državljani koji u trenutku podnošenja zahtjeva imaju prebivalište na području Grada Zadra. Uz to kao iznimno, pojedina prava propisana Odlukom o socijalnoj skrbi mogu se privremeno odobriti i osobama koje nemaju prebivalište na području Grada Zadra, ako to zahtijevaju životne okolnosti u kojima se mogu zateći, kao što su: beskućnici, strani državljani s utvrđenim statusom žrtve trgovanja ljudima, azilanti i članovi njihovih obitelji itd., pod uvjetom da zakonito borave na području grada Zadra (čl. 5. st. 2.). Ova odredba nije u potpunosti ispravna što se tiče izbjeglica s obzirom na to da ta kategorija osoba može imati prebivalište na području Grada Zadra, kao što su ga uostalom i imale izbjeglice koje su tijekom 2018. godine u okviru programa preseljenja smještene u Grad Zadar. Predlaže se stoga izmjena članka 5. st. 2. tako da se jasno propiše da prava socijalne skrbi utvrđena ovom odlukom mogu ostvariti državljani RH s prebivalištem u Gradu Zadru kao i azilanti i stranci pod supsidijarnom zaštitom s prebivalištem u Gradu Zadru, te članovi obitelji azilanata i članovi obitelji stranaca pod supsidijarnom zaštitom koji zakonito borave u Hrvatskoj, a kojima je međunarodna zaštita odobrena sukladno ZOMPZ po uzoru na odluku o socijalnoj skrbi Grada Zagreba. Odlukom se utvrđuju sljedeća prava iz socijalne skrbi na:

1. pomoć za podmirenje troškova stanovanja
2. naknadu za troškove ogrjeva
3. uslugu prehrane u pučkoj kuhinji
4. privremeni smještaj za beskućnike u prihvatilištu ili prenoćištu
5. novčanu pomoć za opremu novorođenog djeteta
6. pomoć za podmirenje troškova boravka djece u predškolskim ustanovama
7. uslugu pomoći i njege u kući
8. pomoć za podmirenje troškova javnog prijevoza

³⁶ Čl. 42. Odluke o socijalnoj skrbi.

³⁷ Službeni glasnik Grada Zadra 15/17.

II. Pružanje socijalnih usluga za osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita

9. jednokratnu novčanu pomoć za umirovljenike povodom blagdana Uskrsa
10. uslugu rane intervencije kod djece s teškoćama u razvoju
11. pomoć za podmirenje pogrebnih troškova
12. jednokratnu novčanu pomoć
13. uslugu privremenog smještaja u prihvatilište za žrtve nasilja u obitelji
14. uslugu korištenja socijalne samoposluge
15. poticanje rada udruga i volonterskog rada u socijalnoj skrbi.³⁸

Čl. 14. Odluke o socijalnoj skrbi propisuje da pravo na uslugu prehrane u pučkoj kuhinji mogu ostvariti korisnici koji ostvaruju pravo na zajamčenu minimalnu naknadu preko nadležnog CZS, kao i oni koji ne ostvaruju to pravo, ali nemaju dovoljno sredstava za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba zbog nezaposlenosti ili potpune nesposobnosti za rad.

Grad Zadar financira pet programa čiji je glavni cilj smanjenje rizika od siromaštva i socijalne isključenosti kod socijalno najugroženijih kategorija stanovništva, osnaživanje najranjivijih skupina građana grada Zadra te mjere populacijske politike.³⁹

3.4.1. Stanovanje

Pravo na dodjelu stana u vlasništvu Grada Zadra vezano je za državljanstvo RH, i prebivalište na području Grada Zadra neprekidno od 10 godina do podnošenja zahtjeva. Ti uvjeti isključuju mogućnost da izbjeglice dobiju gradski stan.

3.4.2. Zaštita djece i mladih – subvencija troškova smještaja u vrtić i produženi boravak

Oslobođenje od plaćanja troškova cjelodnevnog boravka u vrtiću mogu ostvariti roditelji koji imaju prebivalište na području grada Zadra i koji su korisnici prava na zajamčenu minimalnu naknadu te djeca iz obitelji s četvero i više djece.⁴⁰ Pravo na subvenciju u predškolskim ustanovama sukladno Odluci o socijalnoj skrbi ostvaruju roditelji djece ovisno o socijalnom statusu ili broju djece u obitelji koja borave u jednoj od predškolskih ustanova.

3.4.3. Ostala socijalna prava koja osigurava Grad Zadar

Odlukom o socijalnoj skrbi i Zaključkom o utvrđivanju visine iznosa za ostvarenje pojedinih prava iz Odluke o socijalnoj skrbi sljedeće kategorije građana mogu

38 Čl. 6. Odluke o socijalnoj skrbi.

39 Program potreba za socijalnu skrb i zdravstvo Grada Zadar za 2020. godinu (Službeni glasnik Grada Zadra 15/19).

40 <https://mdomsp.gov.hr/istaknute-teme/demografija/demografske-mjere-na-lokalnoj-i-zupanijskoj-ra-zini/10177>

besplatno koristiti javni gradski prijevoz: umirovljenici s mirovinom do 2.750,00 kn, osobe starije od 65 godina koje ne ostvaruju pravo na mirovinu, pripadnici pojedinih udruga građana te djeca iz socijalno ugroženih obitelji. Također, besplatan javni prijevoz imaju i učenici osnovnih škola, a provodi se i besplatan prijevoz po narudžbi za osobe s invaliditetom posebno prilagođenim kombi-vozilom. Pravo na novčanu naknadu za opremu novorođenog djeteta može ostvariti jedan od roditelja novorođenog djeteta pod uvjetom da je državljanin RH, s neprekidno prijavljenim prebivalištem na području grada Zadra najmanje godinu dana neposredno prije rođenja djeteta te pod uvjetom da i novorođeno dijete ima prijavljeno prebivalište na području Grada Zadra.⁴¹ Jednako kao i kod Siska za izbjegličku populaciju predlaže se izbacivanje uvjeta od najmanje godinu dana prijavljenog prebivališta jer se radi o posebno ranjivoj skupini.

3.5. Grad Zagreb

Odlukom o socijalnoj skrbi⁴² korisnici prava su državljani RH s prebivalištem u Gradu Zagrebu kao i azilanti i stranci pod supsidijarnom zaštitom s prebivalištem u Gradu Zagrebu, te članovi obitelji azilanata i članovi obitelji stranaca pod supsidijarnom zaštitom koji zakonito borave u RH, a kojima je međunarodna zaštita odobrena sukladno ZMZP. Članak 4. Odluke o socijalnoj skrbi utvrđuje prava u sustavu socijalne skrbi prema sljedećim kategorijama:

1. novčane pomoći,
 - a) novčana pomoć umirovljenicima;
 - b) novčana pomoć za plaćanje premije dopunskog zdravstvenog osiguranja korisnicima novčane pomoći umirovljenicima;
 - c) novčana pomoć korisnicima doplatka za pomoć i njegu i korisnicima osobne invalidnine;
 - d) novčana pomoć osobama kojima je priznato pravo na status roditelja njegovatelja ili status njegovatelja;
 - e) novčana pomoć za osobne potrebe (džeparac) korisnicima doma za starije osobe;
 - f) naknada za troškove stanovanja;
2. pomoći u naravi
 - a) pomoć djeci u mliječnoj hrani;
 - b) pomoć u obiteljskim paketima;
 - c) ljetovanje;

⁴¹ Čl. 16. Odluke o socijalnoj skrbi.

⁴² Službeni glasnik Grada Zadra 26/2014, 19/2015, 6/2016, 16/2016, 23/2016, 4/2019, 6/20.

II. Pružanje socijalnih usluga za osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita

- d) prehrana u pučkoj kuhinji;
 - e) pravo na besplatnu godišnju pokaznu kartu ZET-a:
 - umirovljenici,
 - korisnici zajamčene minimalne naknade nesposobni za rad i privređivanje,
 - osobe s invaliditetom koje nisu zaposlene,
 - osobe kojima je priznato pravo na status roditelja njegovatelja ili status njegovatelja,
 - osobe starije od 65 godina života,
 - dobrovoljni darivatelji krvi,
 - članovi obitelji smrtno stradalog, zatočenog ili nestalog hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata;
 - f) pravo na besplatnu godišnju ili mjesečnu pokaznu kartu ZET-a:
 - učenici i studenti;
 - g) pravo na besplatnu mjesečnu pokaznu kartu ZET-a:
 - nezaposlene osobe
3. privremeni smještaj
4. drugi oblici pomoći
- a) pomoć u kući;
 - b) savjetovanje i pomaganje;
 - c) podmirenje pogrebnih troškova.

3.5.1. Stanovanje

Odluka o najmu stanova⁴³ propisuje kao uvjet za pravo na dodjelu stana u najam prebivanje na području Grada Zagreba neprekidno najmanje 10 godina. S time je isključena mogućnost za izbjeglice da dobiju mogućnost najma gradskog stana.

Članak 7. Odluke o najmu stanova propisuje da se stan može dati u najam i izvan liste reda prvenstva osobi koja nema riješeno stambeno pitanje, niti mogućnosti da ga riješi na drugi način, ako se nalazi u iznimno teškom socijalno-zdravstvenom položaju te ispunjava uvjet vremena prebivanja što opet automatski eliminira izbjeglice da ostvare pravo na gradski stan izvan liste reda prvenstva.

43 Službeni glasnik Grada Zagreba 22/2009, 3/2012, 15/2012, 22/2013.

3.5.2. Zaštita djece i mladih

Subvencija cijene troškova vrtića

Sudjelovanje roditelja u ekonomskoj cijeni redovitog predškolskog programa za djecu s prebivalištem u Gradu Zagrebu određuje se prema prihodovnom cenzusu.⁴⁴ Roditelji mogu ostvariti pravo na olakšice i na osnovi broja djece u obitelji – korisnika redovitog programa, samohranosti, invalidnosti i prava obitelji na zajamčenu minimalnu naknadu u sustavu socijalne skrbi. Za djecu izbjeglica u vrtićima su predviđeni individualizirani programi.

Osnovnoškolsko obrazovanje

Za Program javnih potreba u osnovnoškolskom odgoju i obrazovanju Grada Zagreba za 2019.⁴⁵ iz Proračuna Grada Zagreba osiguravaju se sredstva za financiranje sljedećih programa:

1. produženi boravak
2. nabava udžbenika i školskih odora
3. sufinancirana prehrana
4. izvannastavne i ostale aktivnosti
5. škola u prirodi
6. vikendom u sportske dvorane
7. pomoćnici u nastavi/stručni komunikacijski posrednici
8. školska shema voća i povrća te mlijeka i mliječnih proizvoda.

Produženi boravak

Produženi boravak održava se za učenike I., II., III. i iznimno IV. razreda osnovnih škola. Među propisanim oslobođenjima od obveze sudjelovanja u cijeni programa za izbjeglice može biti relevantna odredba prema kojoj ako se dijete ili njegova obitelj koriste pravom na zajamčenu minimalnu naknadu u sustavu socijalne skrbi oslobađaju se obveze sudjelovanja u cijeni programa. Uz to Gradski ured za obrazovanje može na temelju obrazloženog zahtjeva škole u suradnji s centrima za socijalnu skrb, zdravstvenim i drugim nadležnim ustanovama utvrditi pravo na oslobađanje, odnosno smanjivanje obveze sudjelovanja roditelja u cijeni programa za posebne slučajeve izvan utvrđenog sustava olakšica.

Sufinanciranje prehrane učenika

U zagrebačkim osnovnim školama pravo na besplatni mliječni obrok, ručak i užinu imaju učenici korisnici zajamčene minimalne naknade ili obitelji učenika koje ostva-

44 Odluka o načinu ostvarivanja prednosti pri upisu djece i mjerilima za naplatu usluga dječjih vrtića Grada Zagreba od roditelja – korisnika usluga (Službeni glasnik Grada Zagreba 6/11, 19/11 i 15/12).

45 Službeni glasnik Grada Zagreba 28/18.

ruju navedeno pravo te učenici čiji su roditelji nezaposleni čime će u pravilu biti obuhvaćene izbjeglice, naročito u početnom razdoblju dok se članovi obitelji ne zaposle.

Ljetovanje djece iz obitelji slabijeg imovnog stanja

Grad Zagreb za vrijeme ljetnih praznika organizira besplatno ljetovanje za djecu iz obitelji slabijeg imovnog stanja koje su u evidenciji Gradskog ureda za socijalnu zaštitu i osobe s invaliditetom i CZS Zagreb kao korisnici pomoći.⁴⁶

3.5.3. Ostala socijalna prava koja osigurava Grad Zagreb

Grad Zagreb osigurava besplatnu pokaznu kartu ZET-a učenicima i studentima s prebivalištem u Gradu Zagrebu čiji su ukupni mjesečni prihodi po članu kućanstva jednaki ili manji od 2.000,00 kuna kao i korisnicima zajamčene minimalne naknade koji su nesposobni za rad i privređivanje.⁴⁷ Grad Zagreb financira članarine u Knjižnicama grada Zagreba djeci i učenicima do navršene 15-te godine života.

Odluka o novčanoj pomoći za opremu novorođenog djeteta⁴⁸ propisuje da pravo na novčanu pomoć može ostvariti roditelj koji je državljanin RH s neprekidno prijavljenim prebivalištem u Gradu Zagrebu najmanje pet godina prije rođenja djeteta. Na taj način izbjeglice nisu u mogućnosti koristiti to pravo.

4. Aktualno stanje i izazovi u pružanju socijalnih usluga u integraciji izbjeglica u Hrvatskoj i preporuke za unaprjeđenje

Republika Hrvatska izrazito je centralizirana zemlja u kojoj se najveći broj prava iz sustava socijalne skrbi ostvaruje putem CZS kojima je osnivač RH i financiraju se iz državnog proračuna. S druge strane lokalna i regionalna razina odgovorne su za pružanje manjeg broja prava iz sustava socijalne skrbi. Jedinice područne (regionalne) samouprave – županije i Grad Zagreb – osiguravaju tako ostvarenje prava na naknadu troškova ogrjeva, dok jedinice lokalne samouprave – gradovi, općine i Grad Zagreb osiguravaju pravo na naknadu troškova stanovanja. Također, veliki gradovi i gradovi sjedišta županija dužni su u svom proračunu osigurati sredstva za uslugu prehrane u pučkim kuhinjama, kao i pružanje usluga smještaja u prihvatilišta ili prenoćišta za beskućnike. Uz to određen broj većih hrvatskih gradova i jedinica

46 Čl. 27.–28. Odluke o socijalnoj skrbi.

47 Čl. 32. Odluke o socijalnoj skrbi.

48 Službeni glasnik Grada Zagreba 17/2017.

lokalne i područne samouprave s većim financijskim kapacitetom razvio je dodatne socijalne programe. Neki od tih dodatnih socijalnih programa paralelni su programima koji postoje na centralnoj razini, no najčešće se radi o komplementarnim programima koji pokrivaju socijalne probleme koji su specifični za određenu lokalnu sredinu (vidi više Babić, 2018).

Složen i teško razumljiv sustav socijalne zaštite u RH zahtijeva veliki angažman i nije prilagođen korisnicima što stvara teškoće i hrvatskim građanima koji razumiju hrvatski jezik i donekle poznaju ustrojstvo vlasti u Hrvatskoj, a još je teže za izbjeglice koje u pravilu ne poznaju hrvatski jezik niti poznaju nadležnosti teritorijalnih razina u Hrvatskoj za pružanje različitih javnih usluga.

Gradovi u Hrvatskoj nisu u dovoljnoj mjeri uključeni u proces integracije izbjeglica te je u budućnosti potrebno raditi na tome jer su lokalne zajednice ključne za uspješnu integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita. Socijalna i kulturološka integracija, tj. prilagodba novoj sredini, događa se upravo na lokalnoj razini, što izbjeglicama omogućava suživot s lokalnim stanovništvom i aktivan doprinos društvenom životu.

U dosadašnjoj praksi, većina osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita bila je smještena u Zagrebu. To se počelo mijenjati od 2018. godine kad je dio izbjeglica smješten u Zadru, a nešto kasnije iste godine i u Slavonskom Brodu, dok su u 2019. izbjeglice smještene u Sisak i Karlovac. Može se očekivati nastavak ovakve prakse te će sve veći broj izbjeglica biti smješten i u druge gradove i općine u Hrvatskoj. Upravo zbog toga od iznimne je važnosti pravodobno informirati lokalne jedinice o politici integracije i njihovoj ulozi i obvezama u predstojećem razdoblju kako bi u budućnosti mogle postati partner središnjoj vlasti u kreiranju i provođenju integracijskih politika te će time i ojačati institucionalni kapacitet na lokalnoj razini za provođenje politike integracije.

Što se tiče integracije i pružanja socijalnih usluga za izbjeglice na lokalnoj razini početni korak za gradove bio je da u Odluku o socijalnoj skrbi – opći akt koji određuje socijalne usluge koji pružaju gradovi te krug njihovih korisnika – uvrste i izbjeglice kao korisnike. Iz analize odluka o socijalnoj skrbi vidljivo da su četiri odabrana grada uvrstili u svoje odluke o socijalnoj skrbi izbjeglice. Međutim, u Odluci o socijalnoj skrbi Grada Zadra izbjeglice su uključene u krug korisnika socijalnih prava, kao iznimka navodeći da se određena socijalna prava mogu privremeno odobriti i osobama koje nemaju prebivalište na području Grada Zadra, ako to zahtijevaju životne okolnosti u kojima se mogu zateći, bez obzira na to što izbjeglice mogu imati prebivalište na području Grada Zadra. Stoga bi Grad Zadar trebao izmijeniti odluku po uzoru na ostale analizirane gradove.

Između četiri odabrana grada postoji značajna razlika u opsegu i strukturi socijalnih izdvajanja. U odnosu na sve ostale gradove u Hrvatskoj Grad Zagreb osigurava i financira značajno višu razinu socijalnih prava. U 2015. godini Grad Zagreb izdvajao

II. Pružanje socijalnih usluga za osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita

je 582 kune po stanovniku za socijalnu skrb što je više od tri puta od nacionalnog prosjeka koji je iznosio 182 kune zbog čega je uostalom i zagrebački socijalni program najrazvijeniji i najsveobuhvatniji. Od ostala tri grada prednjači Sisak koji izdvaja dvostruko više za socijalnu skrb od primjerice Karlovca i Zadra. U Gradu Sisku naročito se ističe *Program građanskog odgoja i obrazovanja* koji se provodi za sisačke učenike petih i šestih razreda koji promiče kod učenika razvijanje ljudskih vrijednosti utemeljenih na razumijevanju i prihvaćanju, poštovanju različitosti i ljudskih prava, te njihovo aktivno uključivanje u građansko društvo. Ovaj program može se predložiti i drugim lokalnim jedinicama radi olakšavanja integracije izbjeglica u lokalnu sredinu.

Niti jedan od analiziranih gradova ne pruža izbjeglicama mogućnost dobivanja gradskog socijalnog stana u najam jer kao uvjet propisuju neprekinuto prebivalište na području grada kroz duže vremensko razdoblje (10 ili 5 godina). Izbjeglička populacija ne može ispuniti taj uvjet pa bi trebalo uzeti u obzir specifičnost položaja te ranjive skupine i prilagoditi propise kako bi i izbjeglice mogli udovoljiti uvjetima da uopće dođu na listu za socijalne stanove. Uz to neki gradovi (Zadar) kao uvjet stavljaju i hrvatsko državljanstvo čime je izbjeglička populacija odmah u startu eliminirana. Također, i kad je riječ o pravu na pomoć pri rođenju djeteta, svi gradovi zahtijevaju da roditelji određeno vrijeme prebivaju neprekidno na području grada (Sisak godinu dana prije rođenja djeteta, Zagreb pet godina prije rođenja djeteta). Za izbjegličku populaciju predlaže se stoga izbacivanje uvjeta od najmanje godinu dana prijavljenog prebivališta.

Preporuke za unaprjeđenje sustava socijalne skrbi na lokalnoj razini:

1. Izmjena Odluke o socijalnoj skrbi na način da se osigura pravo na gradski socijalni stan izbjegličkoj populaciji nakon proteka dvije godine plaćenog smještaja od RH ako to zahtijevaju nepovoljne socijalne prilike u kojima se nalazi izbjeglička obitelj;
2. Izmjena Odluke o najmu stanova tako da se među kategorije osoba koje se u iznimno teškom socijalno-zdravstvenom položaju uvrste i osobe pod međunarodnom zaštitom koje ne mogu iz vlastitih sredstava platiti najam stana te da se na njih ne primjenjuje uvjet neprekidnog boravka na području grada neprekidno duže vremensko razdoblje;
3. Uvođenje građanskog odgoja i obrazovanja kao izvannastavne aktivnosti za učenike osnovnih škola, radi promicanja poštovanja različitosti i ljudskih prava, te njihovo aktivno uključivanje u građansko društvo i kod ostalih lokalnih jedinica po uzoru na Grad Sisak;
4. Novčanu potporu u iznosu za svako novorođeno dijete koje ostvaruju roditelji djeteta ne vezati uz određeno razdoblje za koje roditelj/i trebaju imati prijavljeno prebivalište na području lokalne jedinice koja osigurava potporu jer se time nepovoljno utječe na izbjegličku populaciju;

II. Pružanje socijalnih usluga za osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita

5. Stipendije za studente i potpore za učenike ne vezati uz posjedovanje hrvatskog državljanstva;
6. Donošenje Plana razmještaja za izbjeglice kako bi se gradovi mogli unaprijed pripremiti te osigurati integracijske mjere primjerene lokalnim specifičnostima.

Literatura

Babić, Z. (2018). Decentralizacija socijalne skrbi i socijalne nejednakosti: slučaj Hrvatske. *Revija za socijalnu politiku*, 25 (1), 25–47. <https://doi.org/10.3935/rsp.v25i1.1458>

Lalić Novak, G. i Giljević, T. (2019). Pravno i institucionalno uređenje integracije migranata u Republici Hrvatskoj – prema europskom modelu. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, X (1), 163–184. <https://doi.org/10.32984/gapzh.10.1.8>

Šučur Z., Babić, Z., Urban I., & Baran J. (2016). *Struktura naknada, izdaci i korisnici programa socijalne zaštite u Hrvatskoj*. Zagreb: Ministarstvo socijalne politike i mladih, Program Ujedinjenih naroda za razvoj u Hrvatskoj.

Propisi i dokumenti:

Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje 2017. – 2019. Dostupno na: <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/AKCIJSKI%20PLAN%20ZA%20INTEGRACIJU%202017-2019.pdf>

Izvešće o provedbi mjera Akcijskog plana za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje 2017.–2019. Dostupno na <https://vlada.gov.hr/UserDocImages/2016/Sjednice/2019/Studeni/190%20sjednica%20VRH/190%20-%208%20b.docx>

Mehanizmi potpore mladima – socijalna politika, zdravstvena zaštita i reprodukcijsko zdravlje. Službeni glasnik Grada Karlovca 19/19.

Odluka o davanju stanova u najam, Službeni glasnik Sisačko-moslavačke županije 10/10, 4/12, 21/12, 9/13, 23/15 i 13/16, 27/19.

Odluka o načinu ostvarivanja prednosti pri upisu djece i mjerilima za naplatu usluga dječjih vrtića Grada Zagreba od roditelja – korisnika usluga, Službeni glasnik Grada Zagreba 6/11, 19/11 i 15/12.

Odluka o najmu stanova, Službeni glasnik Grada Zagreba 22/2009, 3/2012, 15/2012, 22/2013.

Odluka o novčanoj pomoći za opremu novorođenog djeteta, Službeni glasnik Grada Zagreba 17/2017.

Odluka o osnovici za izračun iznosa zajamčene minimalne naknade, NN 114/14.

Odluka o socijalnoj skrbi Grada Siska, Službeni glasnik Sisačko-moslavačke županije 33/20.

Odluka o socijalnoj skrbi Grada Zadra, Službeni glasnik Grada Zadra 15/17.

Odluka o socijalnoj skrbi Grada Zagreba, Službeni glasnik Grada Zagreba 26/2014, 19/2015, 6/2016, 16/2016, 23/2016, 4/2019, 6/20.

II. Pružanje socijalnih usluga za osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita

Odluka o uvjetima i mjerilima za davanje u najam stanova u vlasništvu Grada Karlovca, Službeni glasnik Grada Karlovca 11/19.

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>

Pravilnik o stipendiranju studenata i drugim oblicima potpore za učenike i studente Grada Siska, Službeni glasnik Sisačko-Moslavačke županije 22/2019.

Pravilnik o sudjelovanju azilanata, stranaca pod supsidijarnom zaštitom i stranaca pod privremenom zaštitom u plaćanju troškova smještaja, NN 59/2018.

Program javnih potreba u socijalnoj skrbi i zdravstvu Grada Siska u 2019. godini, Službeni glasnik Sisačko-moslavačke županije 35/18.

Program potreba za socijalnu skrb i zdravstvo Grada Zadar za 2020. godinu, Službeni glasnik Grada Zadra 15/19.

Program subvencija troškova stanovanja i drugih oblika socijalne pomoći za 2020., Službeni glasnik Grada Karlovca 19/19.

Program javnih potreba u osnovnoškolskom odgoju i obrazovanju Grada Zagreba za 2019., Službeni glasnik Grada Zagreba 28/18.

Zakon o Gradu Zagrebu, NN 62/2001, 125/2008, 36/2009, 119/2014, 98/2019, 144/20.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007, 36/2009, 125/2008, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 123/2017, 98/2019, 144/20.

Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, NN 70/2015, 127/2017.

Zakon o socijalnoj zaštiti, NN 341/91.

Zakon o socijalnoj skrbi, NN 73/97.

Zakon o socijalnoj skrbi, NN 157/2013, 152/2014, 99/2015, 16/2017, 130/2017, 98/2019, 64/2020, 133/2020, 138/2020.

Zakon o socijalnoj zaštiti, NN 341/91.

I. THE PROVISION OF SOCIAL SERVICES TO PERSONS GRANTED INTERNATIONAL PROTECTION AT THE LOCAL LEVEL IN CROATIA

Teo Giljević

SUMMARY

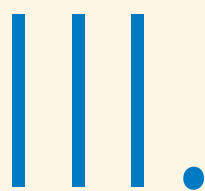
The Croatian Social Welfare Act lays down that a person granted international protection and his or her family members who legally stay in Croatia are entitled to social welfare rights under the same conditions and to the same extent as Croatian nationals. Initially, the place of accommodation of

II. Pružanje socijalnih usluga za osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita

persons granted international protection did not appear to be a possible cause of inequality in practice because most persons under international protection were accommodated in Zagreb. However, an increase in the number of those granted international protection, due to the implementation of the programme of relocation and resettlement, resulted in many of them also being accommodated in other Croatian towns (e.g. in 2018, a number of persons granted international protection were accommodated in Zadar and Slavonski Brod, and in 2019 also in Sisak and Karlovac). In the future, the place of accommodation may cause social inequality for those granted international protection because different towns allocate different resources to finance various social programmes which are then also organised differently.

The author analyses social programmes in four Croatian towns where persons granted international protection are accommodated (Karlovac, Sisak, Zadar and Zagreb) and the impact of the place of accommodation on the level of their social rights. Finally, the author makes recommendations on how to upgrade the social welfare system at the local level to improve the position of persons granted international protection.

Keywords: social welfare, place of accommodation, persons granted international protection, towns



PRIKAZ STANDARDA U ODNOSU NA PRAVO NA RAD I PRISTUP TRŽIŠTU RADA OSOBA S ODOBRENOM MEĐUNARODNOM ZAŠTITOM*

SAŽETAK

Pravo na rad temeljno je ljudsko pravo. Za osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita pravo na rad i pristup tržištu rada od ključnog je značaja za integraciju. Stoga je ovo pravo uređeno međunarodnim, europskim i nacionalnim zakonodavstvom, te brojnim strateškim dokumentima. Međutim, u praksi se javljaju prepreke kao što su nepoznavanje jezika, nedostatak radnog iskustva i problemi vezani uz priznavanje stručnih kvalifikacija zbog kojih često dolazi do izazova u implementaciji ovog prava. U radu se daje prikaz ključnih dokumenata, ali i ukazuje na probleme s kojim se suočavaju osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita prilikom pristupa tržištu rada. Dodatno se razmatra i utjecaj do kojeg je dovela pandemija COVID-19. Zaključuje se da je nužno razvijati politike, zakonodavstvo i praksu koja će ići u pravcu bržeg uključivanja izbjeglica na tržište rada, kao i da je u tom procesu nužna suradnja institucija i samih izbjeglica.

Ključne riječi: integracija, pristup tržištu rada, zapošljavanje, osobe sa odobrenom međunarodnom zaštitom, izbjeglice

* Autorica je Lana Tučkorić, dipl. iur., voditeljica Programa unaprjeđenja sustava azila u RH i pravna savjetnica u HPC-u.

1. Uvodno

Pravo na rad je jedno od temeljnih ljudskih prava, te se odnosi na sve osobe, uključujući i osobe koje traže međunarodnu zaštitu, kao i one kojima je međunarodna zaštita odobrena.

Za osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita i trebaju se integrirati u društvo, ovo je pravo presudno, posebice imajući na umu da se neke od ovih osoba nikada neće vratiti u svoje zemlje podrijetla. Pravo na rad, osim što omogućava financijsku neovisnost i omogućava pojedincu da zadovolji svoje osnovne potrebe i potrebe svoje obitelji, pomaže i u ponovnom uspostavljanju osjećaja samopoštovanja i korisnosti, olakšava oporavak od traume te je stoga ključno za ljudsko dostojanstvo. S druge strane država koja omogući pristup tržištu rada i mogućnost zapošljavanja, smanjuje na taj način broj osoba ovisnih o socijalnoj pomoći čime je trošak za zemlju domaćina manji jer osobe ne ovise o pomoći države u kojoj su dobili status (UNHCR, 2006:56). Međunarodno i europsko zakonodavstvo, a što je onda i preneseno u nacionalno zakonodavstvo, propisuju da osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita imaju i pravo na rad, dok tražitelji međunarodne zaštite ovo pravo uobičajeno ostvaruju protekom određenog vremena u kojem nije riješeno o njihovom zahtjevu za međunarodnu zaštitu. Međutim, usprkos zakonodavnim rješenjima, u praksi se često javljaju problemi u implementaciji ovog prava te slijedom toga dolazi do problema i u pristupu na tržište rada u zemlji domaćinu i u daljnjoj integraciji osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita. Prepreke koje utječu na efikasno ostvarivanje ovog prava često uključuju nepoznavanje ili pak nedovoljno poznavanje jezika zemlje domaćina, nepoznavanje stanja na tržištu rada, nedostatak radnog iskustva kao i probleme vezane uz priznavanje stručnih kvalifikacija. U 2020. godini novi izazov predstavlja i pandemija COVID-19 virusa.

Nedostatak integracije na tržištu rada može te osobe izložiti drugim rizicima tako da rade poslove u zakonski nereguliranim i potencijalno eksploatacijskim uvjetima.

S druge strane pravo na rad i pristup tržištu rada predstavlja svojevrsni temelj za ostvarivanje svih ostalih kulturnih, ekonomskih, socijalnih i drugih prava osoba koje je potrebno integrirati u društvo. Ovaj rad ima za svrhu prikazati ponajprije standarde u odnosu na pravo na rad i pristup tržištu rada osoba s odobrenom međunarodnom zaštitom, ali i izazove koji se javljaju u tom procesu.

2. Međunarodni standardi

Konvencija Ujedinjenih naroda o statusu izbjeglica (dalje: Konvencija), usvojena 1951. godine, te pripadajući Protokol iz 1967.¹, osnovni je međunarodni dokument kojim je reguliran status i zaštita izbjeglica. Pravo na rad jedno je od temeljnih ljudskih prava koje Konvencija jamči izbjeglicama koje legalno borave na području države prihvata. Osim Konvencijom, pravo na rad zajamčeno je i brojnim drugim međunarodnim dokumentima. Tako primjerice članak 23. Opće deklaracije o ljudskim pravima, te članci 6., 7. i 8. Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim prava prepoznaju pravo na rad, zajedno s pravima na poslu. Pravo na rad sadržano je i u članku 5. točka (e/i) Međunarodne konvencije o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, dok članak 8. stavak 3. točka (a) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima zabranjuje ropstvo i prisilni rad.

Pravo na rad, sadržano u navedenim međunarodnim dokumentima, ne jamči posao, ali podrazumijeva pristup tržištu rada, kao i mogućnost samozapošljavanja i bavljenja slobodnim profesijama (University of Michigan Law School, 2010: 294).

Konvencija sadrži tri odredbe koje se tiču prava na rad točnije odredbe koje se tiču plaćenog nesamostalog zaposlenja (članak 17.), samostalne djelatnosti (članak 18.) i slobodnih zanimanja (članak 19.). U svakom od ovih oblika rada, pravo na rad ovisi o stupnju povezanosti sa zemljom u kojoj se izbjeglica nalazi (University of Michigan Law School, 2010: 297).

Članak 17. Konvencije propisuje u stavku 1. da će država ugovornica osigurati izbjeglicama koje zakonito borave na njenom teritoriju najpovoljniji mogući postupak koji se osigurava, u pogledu prava na plaćeno zaposlenje, i stranim državljanima u istim okolnostima, dok stavak 3. propisuje da će države ugovornice blagonaklono razmotriti izjednačavanje prava izbjeglica u pogledu zaposlenja s pravima svojih državljana, a posebno prava onih izbjeglica koji su stupili na njihov teritorij na temelju programa zapošljavanja ili useljavanja (UNHCR; Konvencija i protokol o statusu izbjeglica s uvodnim napomenama Ureda Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice: 22).²

Time je u članku 17. stavku 3. Konvencije istaknuto da, pored minimalnih standarda navedenih u toj odredbi, države ugovornice trebaju blagonaklono razmotriti "izjednačavanje u pravima izbjeglica s državljanima". Pojam "blagonaklono razmatranje" korišten u ovom stavku analogan je pojmu "povoljno razmatranje", koje iako je diskrecijske naravi, podrazumijeva obvezu država da obradi zahtjev i navede razloge kod odbijanja zahtjeva (UNHCR, 2006: 49).

1 Konvencija o statusu izbjeglica i Protokol o statusu izbjeglica, Odluka o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji, NN-MU 12/93.

2 UNHCR; Konvencija i protokol o statusu izbjeglica s uvodnim napomenama Ureda Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice, vidjeti na: https://www.unhcr.org/hr/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/konvencija_1951.pdf, pristupljeno 16. rujna 2020., str. 22

Minimalni standard koji države stranke pritom imaju je obveza odobriti izbjeglicama koje zakonito borave u zemlji azila, "najpovoljniji tretman" koji je osiguran drugim stranim državljanima u istim okolnostima (UNHCR, 2006: 49).

Pri tome se pojam "u istim okolnostima" odnosi na činjenicu da izbjeglica mora ispuniti sve uvjete, kao što su primjerice dužina i uvjeti boravka, koje bi drugi drugi pojedinac koji nije izbjeglica trebao ispuniti kako bi uživao ovo pravo. Naravno, pritom treba omogućiti iznimke u odnosu na one uvjete koji su po prirodi takvi da ih izbjeglice ne mogu ispuniti (UNHCR, 2006: 49–50).

Članak 17. stavak 2. Konvencije propisuje da se ograničavajuće mjere koje se donose za strance ili zaposlenje stranaca s ciljem zaštite nacionalnog tržišta rada neće odnositi na izbjeglicu koja je već izuzeta od tih mjera na dan stupanja na snagu Konvencije u državi ugovornici ili koja ispunjava jedan od sljedećih uvjeta:

- (a) tri godine boravka u zemlji;
- (b) bračni drug izbjeglice je državljanin zemlje boravišta. Izbjeglica ne može zatražiti povlastice ove odredbe ako je napustila bračnog druga;
- (c) ima jedno ili više djece koja su državljani zemlje boravišta.

Time je propisan povoljniji tretman izbjeglicama koji imaju posebnu vezu sa zemljom primateljicom, te su te osobe oslobođene od restriktivnih mjera koje su često nametnute strancima kako bi se zaštitilo domaće tržište rada. Međutim, ako ograničenje nije povezano s zaštitom domaće radne snage, tada se ta odredba ne primjenjuje, što znači da izbjeglice ne mogu imati koristi od navedene odredbe ako je, na primjer, posao u državnoj službi rezerviran za državljane iz razloga nacionalne sigurnosti, a ne zbog zaštite radne snage (UNHCR, 2006: 50).

Što se tiče samostalnih djelatnosti, članak 18. Konvencije propisuje da će država ugovornica priznati izbjeglici, koja zakonito boravi³ na njenom teritoriju, postupak koji je jednako povoljan i, koji u svakom slučaju nije manje povoljan, od onog koji se daje strancima u istim okolnostima, a koji se odnosi na prava na samostalno obavljanje djelatnosti u privredi, industriji, zanatstvu i trgovini, te prava na osnivanje trgovačkih i industrijskih poduzeća (UNHCR; Konvencija i protokol o statusu izbjeglica s uvodnim napomenama Ureda Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice: 22–23). Ovo predstavlja manje povoljan minimalan standard nego u slučaju plaćenog zaposlenja (UNHCR, 2006: 54).

I dok članak 18. daje i "izbjeglicama i tražiteljima pravo na samozapošljavanje", članak 17. ostvarivanje prava vezuje za osobe koji zakonito borave, što je izazvalo kontroverze jer prema nekim tumačenjima to ne uključuje tražitelje međunarodne zaštite

3 U engleskom tekstu Konvencije u članku 18. traži se "lawful presence", dok članak 17. i 19. kao uvjet postavlja "lawfully staying", vidjeti University of Michigan Law School, str. 297.

međutim za UNHCR, "zakonit boravak bi uključivao i tražitelje u državi u kojoj postupak azila neopravdano dugo traje."⁴

Članak 19. stavak 1. Konvencije, a koji se tiče slobodnih zanimanja, propisuje da će svaka država ugovornica osigurati izbjeglicama, koje zakonito borave na njenom teritoriju, te koje posjeduju diplome priznate od nadležnih vlasti dotične države, i koje se žele baviti slobodnim zanimanjem, postupak koji će biti jednako povoljan i, u svakom slučaju ne manje povoljan od onog koji se pruža strancima u istim okolnostima (UNHCR; Konvencija i protokol o statusu izbjeglica s uvodnim napomenama Ureda Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice: 23).

Dakle minimalni standard koji se kod slobodnih zanimanja primjenjuje je postupanje kao prema "strancima općenito u istim okolnostima", s time da se kao dodatni uvjet može zahtijevati diploma koja mora, u tom slučaju, biti priznata od države primateljice. Osim toga, država ima obvezu razmotriti što povoljniji mogući tretman izbjeglica iz čega proizlazi da su države obvezne napraviti pozitivan napor kako bi se smanjila ograničenja koja su nametnuta izbjeglicama koji žele prakticirati svoje profesije ili otvaraju vlastiti posao, čak i kada su takva ograničenja primjenjiva na druge strance (UNHCR, 2006: 55).

Osim navedenih članaka, bitan je i članak 24. Konvencije koji se, između ostalog referira i na radno zakonodavstvo i ističe primjenu radnog zakonodavstva bez diskriminacije između državljana i izbjeglica.

Tako članak 24. stavak 1. točka a) propisuje da će države ugovornice postupati s izbjeglicama koje zakonito borave na njihovom području na isti način kao i sa svojim državljanima u pogledu pitanja koja su uređena zakonima i propisima države ugovornice ili su pod nadzorom njenih administrativnih vlasti, a to su: naknade, uključujući obiteljske doplatke kada su oni dio naknade, radni sati, dogovori o prekovremenom radu, plaćeni dopusti, ograničenja rada kod kuće, najmanja dopuštena dob za zapošljavanje, naukovanje i vježbanje, rad žena i mladih osoba, te uživanje povlastica kolektivnih ugovora (UNHCR; Konvencija i protokol o statusu izbjeglica s uvodnim napomenama Ureda Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice: 25).

3. Europski standardi

Na području Europe, migrantsko-izbjeglička kriza koja je započela u ljeto 2015. ukazala je na postojanje problema u integraciji što je potaklo interes za mjere socijalne uključenosti, koja je pak povezana s integracijom na tržište rada. Time je pitanje

4 Council of Europe, Refugees and the right to work, vidjeti na <http://website-pace.net/documents/19863/168397/20140313-RefugeeRightToWork-EN.pdf/8f426c61-f2ba-439a-b7db-7c2c585a2fe7>, pristupljeno 11. prosinca 2017., str. 6.

bržeg pristupa i integracije na tržište rada postalo važno pitanje za države članice EU (Eurofound, 2016: 1).

Naime, istraživanja su pokazala da se državljani trećih zemalja suočavaju s preprekama na tržištu rada, kao i da je stopa zaposlenosti državljana trećih zemalja niža od stope zaposlenosti državljana zemalja domaćina (a posebice stope nezaposlenosti žena), kao i da migranti iz trećih zemalja često rade poslove za koje su prekvalificirani, čak i onda kada posjeduju fakultetsku diplomu (Europska komisija, 2016:3).

Na razini EU zakonodavstva dvije su temeljne direktive koje se dotiču pristupa tržištu rada, osoba koje traže međunarodnu zaštitu te osoba kojima je zaštita odobrena. Iako se ovaj rad ne bavi pitanjima pristupa tržištu rada tražitelja međunarodne zaštite treba spomenuti da Direktiva 2013/33/EU o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (preinaka)⁵ (dalje: Direktiva 2013/33/EU) propisuje da države članice moraju osigurati podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu pristup tržištu rada najkasnije devet mjeseci od datuma podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, ako nadležno tijelo nije donijelo prvostupanjsku odluku i ako za kašnjenje nije kriv podnositelj zahtjeva. Pri tome države članice odlučuju o uvjetima za odobravanje pristupa tržištu rada za podnositelja zahtjeva u skladu sa svojim nacionalnim pravom pri čemu istovremeno moraju osigurati da podnositelji zahtjeva imaju učinkovit pristup tržištu rada.⁶

Preinačena Direktiva 2013/33/EU skratila je dakle razdoblje čekanja na pristup tržištu rada s dvanaest⁷ na devet mjeseci što ustvari predstavlja kompromisno rješenje između Parlamenta i Europske Komisije koji su zagovarali šestomjesečno razdoblje, dok je Vijeće EU inzistiralo na dotadašnjih dvanaest mjeseci. Naime, razdobljem čekanja za pristup tržištu rada nastoji se postići ravnoteža između integracijskih ciljeva i potrebe za smanjenjem troškova socijalne skrbi za zemlju domaćina s jedne strane i s druge strane rizika poticanja osoba koje žele podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu isključivo iz ekonomskih razloga (Europski parlament, 2015: 8).

Direktiva 2013/33/EU omogućava državama članicama da ograniče pristup tržištu rada pri čemu mogu dati prednost državljanima Unije i državljanima država potpisnica Sporazuma o europskome gospodarskom prostoru te državljanima trećih

5 Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (preinaka), OJ L 180, 29. 6. 2013., vidjeti na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0033&from=HR>, pristupljeno 16. rujna 2020.

6 Članak 15. stavak 1. i 2. Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (preinaka).

7 Prethodno važeća Direktiva Vijeća 2003/9/EZ od 27. siječnja 2003. o uvođenju minimalnih standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za azil propisivala je u članku 11. rok od godine dana, vidjeti na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0009&from=HR>; pristupljeno 13. prosinca 2017.

zemalja koji imaju zakonito boravište⁸, no princip učinkovitosti u pristupu tržištu rada koji je unesen u preinačenu Direktivu 2013/33/EU ograničava opseg takvog ograničenja tako da davanje prioriteta drugim kategorijama osoba na tržištu rada ne bi trebalo u praksi učiniti beznačajnim ovo pravo za tražitelje međunarodne zaštite (Europski parlament, 2015: 8).

Prava osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita regulirana su preinačenom Direktivom 2011/95/EU 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 (dalje: Direktiva 2011/95/EU).⁹

Među pravima koje ostvaruju osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita je i pravo na zapošljavanje, pa tako Direktiva 2011/95/EU propisuje da države članice moraju omogućiti zapošljavanje ili samostalno obavljanje djelatnosti pod uvjetima koji se općenito primjenjuju na struku i javnu službu, odmah nakon što im se odobri zaštita.¹⁰ Nadalje je propisano da države članice moraju osigurati da uredi za zapošljavanje nude korisnicima međunarodne zaštite, pod jednakim uvjetima kao i državljanima, aktivnosti kao što su mogućnosti obrazovanja odraslih povezane sa zaposlenjem, strukovno obrazovanje, uključujući programe osposobljavanja za usavršavanje vještina, praktično radno iskustvo na radnom mjestu i usluge savjetovanja, pri čemu moraju olakšati korisnicima međunarodne zaštite puno pravo na pristup navedenim aktivnostima.¹¹ U odnosu na naknadu, na pristup sustavima socijalnog osiguranja koji se odnose na zaposlene ili samozaposlene osobe i druge uvjete zapošljavanja primjenjuju se važeći zakoni u državama članicama.¹²

Direktiva 2011/95/EU ne propisuje ograničenja u smislu ispitivanja tržišta rada ili nekih drugih ograničenja, čime izjednačava osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita u pristupu zaposlenju s državljanima (Europski parlament, 2015:9).

Evaluacija primjene Direktive 2011/95/EU (Europska komisija, 2019: 200-201) pokazala je u odnosu na pravo na zapošljavanje zajamčeno člankom 26., ukratko sljedeće:

1. Većina država članica dozvolila je osobama s odobrenom međunarodnom zaštitom pristup tržištu rada bez primjene dodatnih administrativnih uvjeta;

8 Članak 15. stavak 2. Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvatanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (preinaka).

9 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., vidjeti na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0095&from=HR>

10 Članak 26. stavak 1. Direktive 2011/95/EU.

11 Članak 26. stavak 2. i 3. Direktive 2011/95/EU.

12 Članak 26. stavak 4. Direktive 2011/95/EU.

III. Prikaz standarda u odnosu na pravo na rad i pristup tržištu rada...

2. Brojne prepreke u praksi onemogućile su osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom da se zaposle, što je uključivalo jezičnu barijeru, probleme s priznavanjem kvalifikacija i negativne stavove poslodavaca prema zapošljavanju korisnika međunarodne zaštite;
3. Nekoliko je država članica ograničilo osobama s odobrenom međunarodnom zaštitom pristup određenim profesijama i javnom sektoru u skladu sa svojim nacionalnim zakonodavstvom;
4. U svim državama članicama osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom imale su zakonsko pravo na pristup jednakim mogućnostima obrazovanja u vezi sa zapošljavanjem, kao i pristup stručnom osposobljavanju i savjetodavnim službama, kao i državljani. Međutim iako su se jednaki uvjeti primjenjivali i u odnosu na osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom i na državljane, osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom u praksi nisu mogle pristupiti svim uslugama jer ne bi zadovoljili kriterije prihvatljivosti (npr. razinu obrazovanja ili razinu jezičnih vještina);
5. Kao dobra praksa u izvještaju se navodi da je nekoliko država članica provelo prilagođene aktivnosti i usluge povezane sa zapošljavanjem za osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom kako bi im se olakšao pristup zapošljavanju;
6. U svim državama članicama, zakonske odredbe o naknadama, pristupu sustavima socijalne sigurnosti i drugim uvjetima zapošljavanja primjenjivale su se jednako na osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom kao i na njihove državljane, iako su osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom zbog nedostatka svijesti o postojanju ovih prava ili zbog jezične barijere koja im onemogućava pristup informacijama, bili spriječeni u pristupu tim pravima.

Međutim usprkos pokušajima da se europska nacionalna azilna zakonodavstva harmoniziraju kroz usklađivanje s EU pravnom stečevinom, pa tako i kroz gore navedenu Direktivu 2011/95/EU, kao i napretku u razvoju Zajedničkog europskog sustava azila, postalo je jasno da postoje primjetne razlike među državama članicama koje potiču sekundarna kretanja i podnošenje višestrukih zahtjeva za azil, što u konačnici dovodi do nejednake raspodjele odgovornosti među državama članicama za pružanje zaštite onima kojima je potrebna pa je stoga, između ostalog, Europska komisija podnijela i nacrt prijedloga nove Uredbe.¹³

U prijedlogu nove Uredbe se navodi¹⁴ da, iako je preinačena Direktiva 2011/95/EU donekle doprinijela približavanju nacionalnih pravila, još uvijek postoje razlike među

13 Europska komisija, Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća 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 i o izmjeni Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem, 2016., vidjeti na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0466&from=EN>, pristupljeno 13. prosinca 2017.

14 Vidjeti obrazloženje i ciljeve koji se prijedlogom žele postići na linku <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0466&from=EN>

državama članicama te se navodi da osim u pogledu stopa priznavanja te neusuglašenosti odluka o vrsti statusa koji odobrava svaka država članica, politike država članica se znatno razlikuju i u pogledu trajanja odobrenih boravišnih dozvola kao i pristupu pravima. Stoga se prijedlogom između ostalog nastoji postići da države članice promiču integraciju korisnika u svoja društva u okviru njihovog prava na zaštitu. Ovaj prijedlog razjašnjava područje primjene prava i obveza korisnika međunarodne zaštite, kao i daljnje usklađivanje prava korisnika međunarodne zaštite, posebice u pogledu valjanosti i oblika boravišnih dozvola pojašnjavajući područje primjene prava i obveza korisnika, posebice u pogledu socijalnog osiguranja i socijalne pomoći. Što se tiče pristupa zapošljavanju, prijedlogom Uredbe dodatno su pojašnjena prava jednakog postupanja kao prema državljanima povezana sa zapošljavanjem, te su jasnije navedena dodatna kolektivna radnička prava. Tako je prijedlogom propisano da se prema korisnicima međunarodne zaštite postupa jednako kao prema državljanima države članice koja odobrava zaštitu u pogledu:

- (a) uvjeta rada, uključujući naknadu za rad i otkaz, radno vrijeme, dopust i praznike, kao i zdravstvene i sigurnosne uvjete na radnom mjestu;
- (b) slobode pristupanja i pripadanja organizacijama koje zastupaju radnike ili poslodavce te strukovnim udrugama, kao i članstva u njima, uključujući povlastice koje pružaju te organizacije;
- (c) obrazovnih mogućnosti odraslih osoba povezanih sa zapošljavanjem, strukovnog osposobljavanja, uključujući tečajeve za stručno usavršavanje i stjecanje praktičnog radnog iskustva na radnom mjestu;
- (d) savjetodavnih usluga koje nude zavodi za zapošljavanje.¹⁵

Međutim u prijedlogu se također izričito navodi da je pristup zapošljavanju uvjetovan posjedovanjem boravišne dozvole tj. da u okviru međunarodnih obveza, pružanje povlastica s obzirom na pristup zapošljavanju i socijalnom osiguranju zahtijeva prethodno izdavanje dozvole za boravak.¹⁶

Također u prijedlogu se navodi da je u svrhu poboljšanja učinkovitog korištenja prava i povlastica iz Uredbe od korisnika međunarodne zaštite, nužno uzeti u obzir njihove posebne potrebe i posebne izazove integracije s kojima se suočavaju te im

15 Članak 30. stavak 2. Prijedloga Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća 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 i o izmjeni Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem.

16 Članak 22. stavak 3. Prijedloga Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća 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 i o izmjeni Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem.

olakšati pristup pravima povezanim s integracijom, a to se posebice odnosi na obrazovne mogućnosti povezane sa zapošljavanjem i strukovnim osposobljavanjem te pristup postupcima priznavanja stranih diploma, certifikata i drugih dokaza formalnih kvalifikacija, posebice zbog nedostatka dokumentiranih dokaza i njihove nemogućnosti da podmire troškove postupaka priznavanja.¹⁷

Što se tiče strateških dokumenata koji imaju značaj u odnosu na pravo na rad i pristup tržištu rada, iako su integracijske politike u nadležnosti država, europske institucije imaju mandat "pružati poticaje i potporu akcijama država članica s ciljem promicanja integracije državljana trećih zemalja".¹⁸

Nastavno na prethodno usvojene dokumente na razini EU¹⁹, Europska komisija usvojila je 7. lipnja 2016. Akcijski plan za integraciju državljana trećih zemalja (dalje: Akcijski plan za integraciju) (Europska komisija, 2016: 2).²⁰ Akcijski plan za integraciju predstavlja sveobuhvatni okvir za potporu naporima država članica u razvoju i jačanju njihovih nacionalnih integracijskih politika i opisuje konkretne mjere koje će Komisija provesti. Iako se Akcijski plan za integraciju odnosi na sve državljanke trećih zemalja u EU, također sadrži i opis konkretnih mjera od kojih neke adresiraju specifične izazove s kojima se susreću izbjeglice.²¹

Tako se između ostalog naglašava da "dinamični dvosmjerni proces integracije znači ne samo očekivanje da državljanke trećih zemalja prihvate temeljne vrijednosti EU-a i nauče jezik zemlje domaćina, nego i ponudu vrijednih prilika za njihovo sudjelovanje u gospodarstvu i društvu države članice u koju se integriraju" (Europska komisija, 2016: 5).

17 Točka 49. recitala Prijedloga Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća 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 i o izmjeni Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem.

18 <https://ec.europa.eu/migrant-integration/the-eu-and-integration/framework>, pristupljeno 13. 12. 2017.

19 Primjerice Vijeće za pravosuđe i unutarnje poslove 2014. ponovno je potvrdilo osnovna zajednička načela politike integracije useljenika EU-a donesena 2004. u kojima je utvrđen zajednički pristup integraciji državljana trećih zemalja diljem EU-a, a Europska je komisija 2011. izradila Europski program za integraciju državljana trećih zemalja; vidjeti Akcijski plan za integraciju državljana trećih zemalja, str. 2.

20 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Akcijski plan za integraciju državljana trećih zemalja, 2016, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX%3A52016DC0377> (pristupljeno 7. prosinca 2017.), str. 2.

21 Europska komisija – Priopćenje za tisak, Ostvarivanje Europskog migracijskog programa: Komisija predstavlja akcijski plan za integraciju i provodi reformu sustava "plave karte" za visokokvalificirane radnike iz trećih zemalja, europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2041_hr.pdf (pristupljeno 13. prosinca 2017.).

Akcijskim planom za integraciju predlažu se mjere u sljedećim područjima: mjere integracije prije odlaska i prije dolaska, posebno za osobe koje se preseljavaju, a nedvojbeno im je potrebna međunarodna zaštita, obrazovanje, integracija u tržište rada i pristup strukovnom osposobljavanju; pristup osnovnim uslugama, te aktivno sudjelovanje i socijalna uključenost (Europska komisija, 2016: 5–14) pri čemu je naglašeno da je zapošljavanje ključan dio procesa integracije (Europska komisija, 2016-9). U dijelu koji se odnosi na mjeru integracije u tržište rada također je naglašena važnost, posebice za izbjeglice, vrednovanja vještina i priznavanja kvalifikacija, kao i činjenica da usprkos EU zakonodavstvu, koje izjednačava pristup tržištu rada izbjeglica s onim koji imaju državljanstvo EU, da su potrebne raširene i aktivne politike tržišta rada kako bi se omogućilo sudjelovanje izbjeglica na tržištu rada (Europska komisija, 2016-9).

Krajem 2017. godine Europska komisija i njeni socijalni i ekonomski partneri dogovorili su suradnju u okviru Europskog partnerstva za integraciju²². Ciljevi partnerstva su poboljšati ranu integraciju izbjeglica na tržište rada, osigurati da integracija donosi korist izbjeglicama, kao i gospodarstvu i društvu u cjelini, te promicati pristup više dionika. Suradnja je obnovljena u rujnu 2020.²³ Tom prilikom potpisnici su dogovorili da će buduće napore usmjeriti na tri područja: povezivanje dionika u gospodarstvu i društvu radi integracije na tržište rada, podršku poduzetništvu i olakšavanje identifikacije, procjene i provjere vještina.²⁴

U rujnu 2020. Europska komisija predložila je novi Pakt o migracijama i azilu kojim bi se obuhvatili različiti elementi potrebni za cjelovit europski pristup migracijama, a navedeno uključuje i pitanja vezana uz integraciju osoba pod međunarodnom zaštitom. Pri tome Europska komisija "podržava postignute privremene političke dogovore o Uredbi o kvalifikaciji", te se naglašava da bi se njome između ostalog pojasnila prava i obveze osoba sa odobrenom međunarodnom zaštitom (Europska komisija: 2020: 3).

22 Europsko partnerstvo za integraciju potpisano je 20. prosinca 2017., tekst vidjeti na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/integration/docs/20171220_european_partnership_for_integration_hr.pdf

23 European Commission, Integrating migrants and refugees into the labour market: Commission and social and economic partners relaunch cooperation (press release), 7 rujna 2020, vidjeti na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1561 (pristupljeno 23. rujna 2020.)

24 Joint statement by the European Commission and Economic and Social Partners Renewal of the European Partnership for Integration, offering opportunities for refugees to integrate in the European labour market, vidjeti na: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/legal-migration-policy/joint-statement-commission-economic-social-partners-renewal-european-partnership-integration.pdf>, pristupljeno 23. rujna 2020.

4. Nacionalni standardi

Pravo na pristup tržištu rada zajamčeno je Ustavom RH koji propisuje da svatko ima pravo na rad i slobodu rada, pri čemu svatko slobodno bira poziv i zaposlenje te mu je pod jednakim uvjetima dostupno svako radno mjesto i dužnost.²⁵

Azilanti i stranci pod supsidijarnom zaštitom sukladno Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (dalje: ZMPZ) mogu raditi u Republici Hrvatskoj bez dozvole za boravak i rad ili potvrde o prijavi rada. Također, ostavaruju pravo na obrazovanje odraslih vezano uz zaposlenje, stručno usavršavanje i stjecanje praktičnog radnog iskustva pod istim uvjetima kao i hrvatski državljani.²⁶

Sukladno Zakonu o tržištu rada²⁷ (dalje: ZTR) koji je zamijenio Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti, Hrvatskom zavodu za zapošljavanje (dalje: HZZ) se može prijaviti azilant i stranac pod supsidijarnom odnosno privremenom zaštitom kao i članovi njegove obitelji koji su u pravima i dužnostima utvrđenim ZTR izjednačeni s hrvatskim državljanima.²⁸ Prijavljuju se i evidentiraju u HZZ-u prema mjestu boravka, odnosno adresi stanovanja.²⁹ Pravilnik o evidencijama HZZ³⁰ propisuje da se azilant i stranac pod supsidijarnom, kao i članovi njegove obitelji prijavljuju u evidenciju HZZ osobno uz predočenje osobne iskaznice.³¹

Navedene osobe prestaju se voditi u evidenciji HZZ po prestanku azila, supsidijarne, odnosno privremene zaštite ako prije toga ne nastupe drugi razlozi za prestanak vođenja u evidenciji nezaposlenih osoba. Zakon o tržištu rada uređuje tržište rada, između ostalog, kroz posredovanje pri zapošljavanju, profesionalno usmjeravanje, obrazovanje radi povećanja zapošljivosti radne snage, osiguranje za slučaj nezaposlenosti, mjere aktivne politike zapošljavanja, ostale aktivnosti u svrhu poticanja prostorne i profesionalne pokretljivosti radne snage, novog zapošljavanja i samoza-
pošljavanja, zapošljavanje na privremenim odnosno povremenim poslovima u poljoprivredi (čl. 1.).

25 Članak 55., Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14).

26 Članak 68., Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (NN 70/15, 127/2017).

27 Zakon o tržištu rada NN 118/2018, 32/202.

28 Članak 14. stavak 1., Zakon o tržištu rada.

29 Članak 14. stavak 3., Zakon o tržištu rada .

30 Pravilnik o evidencijama Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, NN 28/2019, 59/2020, vidjeti na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2019_03_28_588.html, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2020_05_59_1185.html

31 Članak 12. stavak 2., Pravilnik o evidencijama Hrvatskog zavoda za zapošljavanje.

III. Prikaz standarda u odnosu na pravo na rad i pristup tržištu rada...

Prava koja ostvaruju nezaposlene osobe na temelju ZTR³² su:

1. novčana naknada na temelju osiguranja za slučaj nezaposlenosti
2. mirovinsko osiguranje na temelju osiguranja za slučaj nezaposlenosti
3. novčana pomoć i naknada troškova prijevoza za vrijeme obrazovanja i osposobljavanja na radnom mjestu
4. jednokratna novčana pomoć i naknada putnih i selidbenih troškova
5. novčana pomoć osobe uključene na stručno osposobljavanje za rad bez zasniivanja radnog odnosa i
6. novčana pomoć osobe osigurane na produženo mirovinsko osiguranje na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme za stalne sezonske poslove.

U praksi prema neformalnim informacijama zaprimljenim od Hrvatskog crvenog križa³³ (dalje: HCK) prilikom prijave HZZ-u potrebno je sa sobom ponijeti potvrdu o odobrenoj međunarodnoj zaštiti, dozvolu boravka i OIB. Pri tome, ako osoba kojoj je odobrena međunarodna zaštita nema dokaz o stručnoj spremi ili ima od matične države dokument koji nije nostrificiran, upisuje se u evidenciju HZZ-a kao NKV radnik. Ako osoba ima diplomu o završenom školovanju, potrebno ju je prevesti i poslati u nadležnu agenciju (Agencija za odgoj i obrazovanje ili Agencija za znanost i visoko obrazovanje) na nostrifikaciju. ZMPZ propisuje da će se troškovi prijevoda stranih isprava u svrhu priznavanja inozemnih obrazovnih kvalifikacija osigurati iz državnog proračuna Republike Hrvatske s pozicije ministarstva nadležnog za poslove obrazovanja ako osoba kojoj je odobrena međunarodna zaštita ne raspolaže dovoljnim novčanim sredstvima³⁴. Prema informacijama HCK-a navedeno pravo funkcionira u praksi. Ono što je HCK istaknuo kao problem je nemogućnost sudjelovanja osoba pod međunarodnom zaštitom u svim mjerama HZZ-a, na koje imaju jednako pravo kao i hrvatski državljani, zbog nepoznavanja jezika.

Jezičnu barijeru kao jedan od problema prilikom pristupa tržištu rada ističe i Isusovačka služba za izbjeglice³⁵ koja na svojim web stranicama, citirajući predstavnike HZZ-a, navodi da kod prijave u evidenciju, savjetovanja, ali i ostalih usluga koje pruža HZZ najveći problem predstavlja jezična barijera, dok nedostatak dokumenata za dokazivanje stupnja obrazovanja također predstavlja veliki problem zbog čega se i visokoobrazovane osobe često tretiraju kao neškolorani pojedinci. Također se ističe problem nepoznavanja hrvatskog jezika prilikom zapošljavanja.

Pučka pravobraniteljica u svojem je izvještaju za 2019. godinu navela da se osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom i dalje susreću s poteškoćama vezanim za

32 Članak 7., Zakon o tržištu rada

33 Informacije zaprimljene e-mail-om od Hrvatskog crvenog križa 19. rujna 2020.

34 Članak 70. stavak 6., Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti.

35 Isusovačka služba za izbjeglice: Uključivanje izbjeglica na tržište rada – prezentacija suradnje HUP-a, HZZ-a, JRS-a i izbjeglica, 2018) vidjeti na: <http://www.jrs.hr/2018/10/30/ukljucivanje-izbjeglica-na-trziste-rada-prezentacija-suradnje-hup-a-hzz-a-jrs-a-i-izbjeglica/>

zapošljavanje, ističući da je tijekom 2019. zaposleno tek 18 osoba pod međunarodnom zaštitom, a samo 61 je upućena na tečaj hrvatskog jezika. Također se u izvješću ističe da uvodnih 70 nastavnih sati hrvatskog jezika nije dovoljno niti za usvajanje osnovnih pojmova hrvatskog jezika i pisma te svakako treba nastaviti provoditi preostalih 210 sati u okviru Programa učenja hrvatskoga jezika, povijesti i kulture za azilante i strance pod supsidijarnom zaštitom, kako bi se integracija olakšala (Pučka pravobraniteljica, 2019: 35).

Od *policy* dokumenata radna skupina Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo formirana 2017. izradila je Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. do 2019. godine³⁶ (dalje: Akcijski plan), koji je zamijenio prethodni Akcijski plan za uklanjanje prepreka u ostvarivanju pojedinih prava u području integracije stranaca za razdoblje od 2013. do 2015. godine. Vlada Republike Hrvatske na 67. sjednici održanoj 23. studenoga 2017. prihvatila je novi Akcijski plan.³⁷ Akcijskim planom utvrđeno je sedam strateških područja: socijalna skrb i zdravstvena zaštita, smještaj i stanovanje, učenje jezika i obrazovanje, zapošljavanje, međunarodna suradnja, međuresorna suradnja te senzibilizacija javnosti i stručnih djelatnika o osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita.

Akcijski plan navodi da je "uspješna integracija osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita moguća isključivo ako im se omogući da postanu aktivni članovi novog društva. To prvenstveno podrazumijeva pravo na rad i zapošljavanje te pružanje mogućnosti da se zaposle u skladu sa svojim kvalifikacijama, radnim iskustvom i interesima." (Akcijski plan, 2017: 18)

Ciljevi koji se u segmentu zapošljavanja planiraju ostvariti su sljedeći:

1. doprinijeti lakšem ostvarivanju prava na rad kroz mjeru aktiviranja, motiviranja i upućivanja osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u program učenja hrvatskog jezika prilikom individualnih savjetovanja u HZZ;
2. upoznati osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita s pravima i obvezama u sustavu zapošljavanja kroz sljedeće dvije mjere: informiranje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita o pravima i obvezama u sustavu zapošljavanja, te kroz savjetovanje i profesionalno usmjeravanje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita;
3. osnažiti kapacitete zaposlenika u sustavu zapošljavanja za rad s osobama kojima je odobrena međunarodna zaštiti kroz mjeru educiranja radnika HZZ-a u sklopu redovne edukacije o potrebama i pravima osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita;

36 Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. do 2019. godine, vidjeti na: <https://ljudskaprava.gov.hr/UserDocImages//dokumenti//AKCIJSKI%20PLAN%20ZA%20INTEGRACIJU%202017-2019.pdf>

37 <https://vlada.gov.hr/vijesti/hrvatskom-saboru-upuceni-konacni-prijedlozi-zakona-o-hrvatskim-braniteljima-i-lokalnoj-upravi/22911> pristupljeno 21. 12. 2017.

III. Prikaz standarda u odnosu na pravo na rad i pristup tržištu rada...

4. provoditi mjere aktivne politike zapošljavanja za osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita kroz mjeru uključivanja osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u mjere aktivne politike zapošljavanja;
5. unapređenje sustava pristupa zapošljavanju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita kroz sljedeće dvije mjere: izrada profesionalnog plana traženja posla uzimajući u obzir kvalifikacije osobe i njeno prethodno radno iskustvo te potrebe na tržištu rada i planirati mogućnost daljnjeg obrazovanja osobe kojoj je odobrena međunarodna zaštita, te kroz mjeru financiranja obrazovanja nezaposlenih osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na temelju utvrđenih potreba za obrazovanjem (Akcijski plan, 2017: 18–22).

Izvešće o provedbi mjera iz Akcijskog plana za 2017. i 2018. godinu navodi koje su mjere i u kojem opsegu ostvarene, pa se tako primjerice za prvu mjeru aktiviranja, motiviranja i podizanja svijesti o važnosti učenja hrvatskog jezika u odnosu na 2017. i 2018. navodi da je djelomično ostvarena iako se kontinuirano provodila kroz aktivnosti individualnog savjetovanja, ali da konkretno upućivanje na tečajeve u obrazovne ustanove nije provedeno. Što se tiče mjere informiranja osoba pod međunarodnom zaštitom o pravima i obvezama u sustavu zapošljavanja i mogućnostima zapošljavanja kroz mjere aktivne politike zapošljavanja te mjere profesionalnog usmjeravanja osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita, kontinuirano su se provodile te su provedene u 2017. i 2018. godini, no tu se kao najveći problem ističe jezična barijera. Što se tiče educiranja zaposlenika HZZ-a u sklopu redovne edukacije o potrebama i pravima osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita, mjera je provedena u 2017. i 2018., te su zaposlenici HZZ-a kontinuirano informirani o novostima vezanima uz rad s osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita, izrađena je interna uputa o radu s osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita, a do kraja 2018. godine u svakom je uredu imenovana kontakt osoba za ovu skupinu osoba. Osobe pod međunarodnom zaštitom uključivane su u mjere aktivne politike zapošljavanja i u 2017. i u 2018., no zbog jezične barijere uključen je manji broj osoba. Što se tiče mjere izrade profesionalnog plana traženja posla, mjera je provedena i u 2017. i u 2018., no zato mjera financiranja obrazovanja nezaposlenih osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na temelju utvrđenih potreba za obrazovanjem nije zbog jezične barijere provedena u 2017. Međutim u 2018., potonja je mjera provedena te je u 2018. godini u mjeru obrazovanja nezaposlenih "Osposobljavanje na radnom mjestu s ciljem stjecanja javne isprave o osposobljenosti" uključeno 11 osoba iz ciljne skupine, a pet osoba u 2018. godini je i završilo program osposobljavanja. (Vlada Republike Hrvatske, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina: 2019: 39–44).

Radi poticanja zapošljavanja, dodatnih edukacija radnika i očuvanja radnih mjesta, te vodeći računa o specifičnim potrebama nekih skupina korisnika, Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava i HZZ provode mjere aktivne politike zapošljava-

nja.³⁸ U 2017. godini provodilo se devet različitih mjera, koje su se temeljile na Smjernicama za razvoj i provedbu aktivne politike zapošljavanja u RH za razdoblje 2015.–2017. godine, te su u njima azilanti i stranci pod supsidijarnom zaštitom izričito bili navedeni kao kategorija korisnika u dvije mjere aktivne politike zapošljavanja: potpore za zapošljavanje i javni rad.

Potpore za zapošljavanje su državne potpore koje se dodjeljuju radi poticanja zapošljavanja nezaposlenih, te su dostupne poduzetnicima koji djeluju profitno.³⁹

Javni rad je mjera čiji se program temelji na društveno korisnom radu koji inicira lokalna zajednica ili organizacije civilnog društva.⁴⁰ Azilanti i stranci pod supsidijarnom zaštitom navednu mjeru mogu koristiti bez obzira na to koliko su dugo prijavljeni u evidenciji nezaposlenih osoba.

Na dan 28. prosinca 2017. godine na 73. sjednici Vlade Republike Hrvatske prihvaćene su Smjernice za razvoj i provedbu aktivne politike zapošljavanja u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2018. do 2020. godine.

U odnosu na navedene dvije mjere aktivne politike zapošljavanja u kojima su kao kategorije korisnika navedeni azilanti i stranci pod supsidijarnom zaštitom u odnosu na potpore za zapošljavanje koje se dodjeljuju u obliku subvencija dijela troška plaće poslodavcima koji zapošljavaju osobe u nepovoljnom položaju na tržištu rada za 2018. godinu u odnosu na 2017., izmjene su da je povećan postotak sufinanciranja na maksimalni mogući za sve kategorije nezaposlenih osoba te iznosi 50% godišnjeg troška bruto II plaće, a za osobe s invaliditetom 75% (HZZ, 2017: 1). Kod javnih radova nije bilo izmjena u odnosu na 2017. (HZZ, 2017: 10).

Hrvatski zavod za zapošljavanje provodio je mjere aktivne politike zapošljavanja u 2019. godini na temelju Smjernica za razvoj i provedbu aktivne politike zapošljavanja u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2018. do 2020. godine. U 2019. godini provodilo se devet mjera, uz četiri dodatne podmjere, a mjere su bile usmjerene specifičnim ciljanim skupinama nezaposlenih osoba te zaposlenih osoba kojima prijete gubitak radnih mjesta, među kojima su i azilanti (HZZ, 2020: 36).

Prema informacijama HZZ⁴¹ na dan 31. prosinca 2019. u evidencijama HZZ-a zabilježeno ukupno 146 nezaposlena azilanta, 12 osoba pod supsidijarnom zaštitom, te 13 članova obitelji osoba s odobrenom međunarodnom zaštitom. Tijekom 2019. u aktivnost individualnog savjetovanja bilo je uključeno 100 azilanata, 12 osoba pod supsidijarnom zaštitom te 13 članova obitelji osoba s odobrenom međunarodnom zaštitom. U mjere aktivne politike zapošljavanja uključeno je bilo ukupno 11 azilanata, šest osoba pod supsidijarnom zaštitom te jedan član iz obitelji osobe s odo-

38 <http://mjere.hr/>

39 <http://mjere.hr/mjere/potpore-za-zaposljavanje/>

40 <http://mjere.hr/mjere/javni-rad/>

41 Hrvatski zavod za zapošljavanje, dopis od 10. siječnja 2020.

brenom međunarodnom zaštitom. Šest je osoba bilo uključeno u mjeru Potpore za zapošljavanje, 11 osoba u mjeru Osposobljavanje na radnom mjestu s ciljem stjecanja javne isprave o osposobljenosti te se jedna osoba zaposlila putem mjere Potpore za samozapošljavanje. Kao glavne prepreke boljoj integraciji na tržište rada HZZ-o ističe nepoznavanje hrvatskog i/ili engleskog jezika te nisku motivaciju kod pojedinih korisnika kada je u pitanju učenje hrvatskog jezika, ali i kod uključivanja i u druge programe koji mogu podići razinu zapošljavanja. Dodatni izazov zapošljavanju, prema HZZ-u, predstavlja i odnos prema radu i kulturološke razlike, pogotovo kada su u pitanju žene.

Na temelju Smjernica kao strateškog dokumenta, HZZ je donio Uvjete i načine korištenja sredstava za provedbu mjera aktivne politike zapošljavanja u 2020. godini, a u skladu sa sljedećim ciljevima:

- povećanje stope zaposlenosti,
- usklađivanje ponude i potražnje na tržištu rada,
- pojačane aktivnosti informiranja sudionika na tržištu rada (HZZ, 2019: 3).

Prema navedenom dokumentu potpore za zapošljavanje mogu se dodijeliti u obliku subvencije za plaće za zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju na tržištu rada i zapošljavanje radnika s invaliditetom, a u ciljane skupine spadaju i azilanti i stranci pod supsidijarnom zaštitom (HZZ, 2019: 16). Azilanti i stranci pod suspidijarnom zaštitom i dalje se navode kao ciljane skupine kod mjere javnog rada, a navedeni dokument pojašnjava da se javni rad kao društveno koristan rad odvija u ograničenom vremenskom razdoblju te nudi sufinanciranje (50% subvencije) i financiranje (100% subvencije) zapošljavanja nezaposlenih osoba iz ciljanih skupina (HZZ, 2019: 64).

U Hrvatskoj prema informacijama Isusovačke službe za izbjeglice, osobe sa odobrenom međunarodnom zaštitom rade deficitarne poslove, što su trenutno pomažuća zanimanja, poput pomoćnih poslova u kuhinji, konobarenja ili pak poslova na građevini koji su zbog nedavnog potresa u Zagrebu dosta traženi.⁴²

5. Utjecaj COVID-19 na pristup tržištu rada za migrante i izbjeglice

Krajem 2019. godine u Kini se pojavila nova bolest nazvana COVID-19, a širenje bolesti izvan Kine, u 2020. godini zahvatilo je veliki broj država širom svijeta, uključujući

42 Novi list, Janko Gredelj: Koronavirus je program za izbjeglice i u Hrvatskoj i u svijetu stavio na čekanje, 13. rujna 2020. <https://www.novolist.hr/vijesti/hrvatska/janko-gredelj-koronavirus-je-program-za-izbjeglice-i-u-hrvatskoj-i-u-svijetu-stavio-na-cekanje/>, pristupljeno 24. 9. 2020.

čujući i europske države. Pritom se pokazalo da pandemija COVID-19⁴³ ne predstavlja samo prijetnju zdravlju ljudi, već je širenje bolesti značajno utjecalo na gospodarstva mnogih država i porast nezaposlenosti, pri čemu vrhunac krize u tom segmentu u ovom trenutku još nije dosegnuo najvišu točku. Tako je Svjetska banka upozorila u ažuriranom izvještaju Globalni ekonomski izgledi da se radi o "najduboljoj" recesiji od Drugog svjetskog rata, kao i da je za brojne zemlje koje su upale u recesiju ove godine to najgora kriza u posljednjih 150 godina. Svjetska banka također je navela da bi između 70 i 100 milijuna ljudi moglo zapasti u ekstremno siromaštvo, kao i da će za sve zemlje prihod po glavi stanovnika pasti u prosjeku za 6,2%, što je mnogo više nego za vrijeme recesije 2009. godine.⁴⁴

Europska komisija izvjestila je na svojim stranicama da je Međunarodna organizacija rada (ILO) objavila preliminarne procjene utjecaja COVID-19, izvještavajući o povećanju nezaposlenosti te širenju nejednakosti s nesrazmjernim utjecajem na najugroženije.⁴⁵

Među onima koji su se diljem svijeta našli pogođeni posljedicama, su i migranti i korisnici međunarodne zaštite. Naime restriktivne mjere tzv. lockdowna, uvedene ponajprije radi usporavanja širenja COVID-19 bolesti i rasterećenja bolnica i zdravstvenih sustava kako bi, usprkos pandemije, mogli nastaviti pružati odgovarajuću skrb, dovele su i do negativnih posljedica u gospodarstvu te utjecale na radna mjesta u mnogim sektorima, pri čemu su se mnogi radnici suočili s nezaposlenošću ili smanjenim prihodima.

Istraživanje koje su zajedno proveli Center for Global Development, Refugees International, i International Rescue Committee pokazalo je da su izbjeglice koje žive u zemljama s niskim i/ili srednjim prihodima posebno osjetljive na ekonomski utjecaj pandemije COVID-19. Na temelju podataka za osam zemalja domaćina prije pojave COVID-19, utvrdili su da je 60 posto vjerojatnije da će izbjeglice raditi u sektorima koji su pogođeni pandemijom u odnosu na domaćine, a kao rezultat, COVID-19 vjerojatno će dovesti do gubitka sredstava za život i povećanja siromaštva među izbjegličkom populacijom. Ti utjecaji pogoršat će se i zato jer je COVID-19 izbjeglicama otežao pristup tržištu rada, mrežama socijalne sigurnosti i pomoći koju pružaju humanitarne organizacije (Center for Global Development, Refugees Internati-

43 Svjetska zdravstvena organizacija proglasila je 11. ožujka 2020. COVID-19 pandemijom, vidjeti na: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>, pristupljeno 24. rujna 2020.

44 Al Jazeera Balkans: Svjetska banka očekuje pad privredne aktivnosti od 5,2 posto, 9. lipnja 2020., vidjeti na: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/svjetska-banka-ocekuje-pad-privredne-aktivnosti-od-52-posto>, pristupljeno 24. rujna 2020.

45 The impact of COVID-19 on the world of work is the most severe since the Second World War: ILO assessments and possible responses, 15. svibnja 2020., vidjeti na: https://ec.europa.eu/international-partnerships/stories/impact-covid-19-world-work-most-severe-second-world-war-ilo-assessments-and-possible_en, pristupljeno 23. rujna 2020.

onal, International Rescue Committee, 2020: sažetak).⁴⁶ Istraživanje navodi da za izbjeglice COVID-19 predstavlja ne samo zdravstvenu krizu, već i socijalno-ekonomsku krizu. Iako će pandemija utjecati na izbjeglice različito, ovisno i o tome u kojoj se zemlji nalaze, ona će utjecati na njihov pristup dodatnim izvorima prihoda, poput pomoći (Center for Global Development, Refugees International, International Rescue Committee, 2020: 3).

Na stranici Europske komisije⁴⁷ ističe se da značajan dio radne snage u državama članicama EU-a čine i migranti i izbjeglice, a koliko je bitan njihov doprinos europskim gospodarstvima i javnim službama postalo je jasno upravo tijekom krize uzrokovane širenjem COVID-19, kada su mnogi od njih pružili presudnu zdravstvenu i socijalnu potporu. Također se naglašava da nakon krize, radnici migranti i poduzetnici mogu imati važnu ulogu u oporavku i obnovi gospodarstava EU, ali se pritom mnogi od njih suočavaju s izazovima, a pandemija ih je ozbiljno pogodila. Rasizam i ksenofobija su u porastu, stvarajući dodatne prepreke njihovoj socijalnoj integraciji i sudjelovanju na tržištima rada.

Stoga su 7. rujna 2020. Europska komisija i Europski socijalni i ekonomski partneri ponovo naglasili svoju predanost Europskom partnerstvu za integraciju, potvrđujući važnost međusektorskog pristupa na više razina za ranu integraciju na tržište rada, koji koristi i izbjeglicama i ekonomijama i društvu u cjelini.

Institut za migracije i narodnosti u dokumentu pod nazivom Pandemija i migracije⁴⁸ između ostalog daju osvrt na promjene uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19 u području migracija. Tako se u radu navodi da *"migrantski radnici pridonose gospodarskom rastu i razvoju ne samo zemalja primitka nego i zemalja porijekla slanjem novčanih doznaka te stjecanjem radnih vještina i znanja. Znatan broj djelatnosti kao što su zdravstvena skrb, prijevoz, građevinarstvo, poljodjelstvo, pružanje usluga i prerada hrane ovisi o stranoj radnoj snazi. Riječ je o sektorima u kojima "rad od kuće" nije moguć te su time radnici koji obavljaju poslove u ovim sektorima u većoj opasnosti od zaraze novim koronavirusom. Ipak, položaj migrantskih radnika često je u navedenim sektorima nepovoljniji u usporedbi s domaćim radnicima s obzirom na to da su im ugovori o radu privremeni, zapošljavanje neregularno, plaće niže i socijalna zaštita neadekvatna"* (OECD/ILO, 2018, Institut za migracije i narodnosti, 2020: 9).

46 Center for Global Development, Refugees International, International Rescue Committee (Helen Dempster, Thomas Ginn, Jimmy Graham, Martha Guerrero Ble, Daphne Jayasinghe, Barri Shorey): Locked Down and Left Behind: The Impact of COVID-19 on Refugees' Economic Inclusion, Policy paper 178, srpanj 2020. vidjeti na: <https://www.cgdev.org/sites/default/files/locked-down-and-left-behind-paper-71320.pdf> (pristupljeno 24. rujna 2020)

47 Renewal of the European Partnership for Integration following COVID-19 crisis, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/renewal-of-the-european-partnership-for-integration-following-covid-19-crisis>

48 Institut za migracije i narodnosti, *Pandemija i migracija*, vidjeti na: http://www.imin.hr/c/document_library/get_file?uuid=504de918-7b02-4686-bb26-59d0f9091827&groupId=10156 (pristupljeno 24. 9. 2020.)

U još se jednom radu naglašava doprinos radnika migranata stalnim naporima da osnovne usluge tijekom epidemije COVID-19 u EU funkcioniraju. Tako se ističe da je usprkos prisilnom zatvaranju, koje je ograničilo velik broj radnika da ostanu kod kuće, neke ključne poslove trebalo i dalje obavljati kako bi europski građani ostali zdravi, sigurni i imali dovoljno hrane tijekom pandemije. To je uključivalo i poslove koje obavljaju visokokvalificirani radnici, ali i poslove za koje su dovoljne niže kvalifikacije. Tako se u radu navodi da migranti čine više od trećine čistača i pomagača, te više od četvrtine radnika u rudarskom i građevinskom sektoru, stacionarnim pogonima i rukovatelja strojevima kao i da je svaki peti radnik u preradi hrane migrant. Prema autorima ovog rada ove statistike ne samo da naglašavaju ključnu ulogu koju radnici migranti imaju u obavljanju osnovnih funkcija u EU, već ukazuju i na važnu činjenicu da su niskoobrazovani migranti ključni u mnogim vitalnim ulogama unutar europskih društava. Borba protiv COVID-19 otkrila je njihovu važnost i ulogu koja se inače često previdi u raspravama pretežno usmjerenima na važnost privlačenja visokokvalificiranih migranata u EU (Fasani, Jacopo, 2020: 2).

Međunarodna organizacija rada u svojim je preporukama iz lipnja 2020. naglasila da je pristup tržištu rada za izbjeglice i prije izbijanja bolesti COVID-19 bio otežan, kao i da su izbjeglice i prije pandemije zarađivali manje od državljana koji su radili u jednakim zanimanjima (Međunarodna organizacija rada, 2020: 2). COVID-19 je ta ograničenja još više pogoršao. Također se navodi da su "lockdown" i druge mjere ograničavanja posebno problematični za poduzetnike izbjeglice s mikro, malim i srednjim poduzećima. Za izbjeglice, mjere socijalnog distanciranja mogu biti teško primjenjive na poslu, a pristup osobnoj zaštitnoj opremi može biti ograničen. To je često slučaj u u određenim zanimanjima gdje izbjeglice rade, uključujući restorane, pogone za preradu mesa, njegu i prijevoz. Također, Međunarodna organizacija rada upozorava da informacije o preventivnim sigurnosnim i zdravstvenim mjerama na radu možda neće u dovoljnoj mjeri doći do radnika izbjeglica (Međunarodna organizacija rada, 2020: 3).

Posljedice pandemije vidljive su tako i među izbjegličkom populacijom u Hrvatskoj. Stoga su Are You Syrious i Zaklada Solidarna pokrenuli prikupljanje jednokratne pomoći za četrdesetak izbjegličkih obitelji u kojima je pedesetak djece. Jednokratna pomoć iznosi tri tisuće kuna po obitelji, kako bi obitelji prebrodile prvi udar nezaposlenosti.⁴⁹ Prema informacijama Isusovačke službe za izbjeglice⁵⁰ dio osoba s odobrenom međunarodnom zaštitom kojima JRS pomaže u Hrvatskoj bile su zaposlene u uslužnim zanimanjima, stoga su se zbog pandemije i pratećih mjera također našle pogođene krizom.

49 Novi list, Ostali bez posla zbog korone, ali to je na žalost bio samo početak njihovih muka, 25. svibnja 2020, <https://www.novilist.hr/vijesti/ostali-bez-posla-zbog-korona-ali-to-je-na-zalost-bio-samo-pocetak-njihovih-muka/>, pristupljeno 24. 9. 2020.

50 Telefonski razgovor s predstavnikom JRS-a 16. 9. 2020.

6. Zaključno

Osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita suočavaju se s brojnim preprekama prilikom integracije, pri čemu nailaze i na razne barijere u pristupu tržištu rada kao što su primjerice pravne i administrativne poteškoće, jezične barijere, društveno-kulturološke razlike često vidljive upravo na području zapošljavanja (UNHCR. 2006: 56). U 2020. godini ove je prepreke dodatno otežala pandemija COVID-19 bolesti. Međutim često se zaboravlja da izbjeglice dolaskom u novu zemlju sa sobom nose i neka nova znanja i vještine, te mogu predstavljati bitan faktor na tržištu rada. Stoga je nužno razvijati politike, zakonodavstvo i praksu u smjeru kojim će se poticati osobe koje traže međunarodnu zaštitu, a posebno one kojima se na kraju ona i odobri, na što brže uključivanje u tečajeve učenja jezika, pa onda i na samo tržište rada. Također, bi bilo dobro kada bi se već na početku njihova boravka u Republici Hrvatskoj procijenila njihova kvalifikacija, znanja i vještina, a kako bi ih se što prije moglo uputiti na odgovarajuće institucije, ali i možebitno dodatno educirati ili prekvalificirati. Samo suradnjom svih relevantnih institucija s jedne strane, te samih izbjeglica s druge, može se potaknuti promjena u kojoj će ti stranci prestati biti pasivan subjekt na tržištu rada, te će dobiti priliku za aktivno uključivanje na tržište rade i u konačnici za svoj doprinos društvu kao i potpunu integraciju u novo društvo.

LITERATURA

- Al Jazeera Balkans: Svjetska banka očekuje pad privredne aktivnosti od 5,2 posto, 9. lipnja 2020., <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/svjetska-banka-ocekuje-pad-privredne-aktivnosti-od-52-posto>, pristupljeno 24. rujna 2020.
- Center for Global Development, Refugees International, International Rescue Committee (Helen Dempster, Thomas Ginn, Jimmy Graham, Martha Guerrero Ble, Daphne Jaysinghe, Barri Shorey): Locked Down and Left Behind: The Impact of COVID-19 on Refugees' Economic Inclusion, Policy paper 178, srpnja 2020., <https://www.cgdev.org/sites/default/files/locked-down-and-left-behind-paper-71320.pdf>, pristupljeno 24. rujna 2020.
- Eurofound, Pristup u integraciji izbjeglica i tražitelja azila na tržištu rada (izvršni sažetak), 2016., https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1646hr1.pdf, pristupljeno 16. rujna 2020.
- Europska komisija, Europska web stranica o integraciji, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/the-eu-and-integration/framework>, pristupljeno 13. 12. 2017.
- Europska komisija, Evaluation of the application of the recast Qualification Directive (2011/95/EU), Final report, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019, <https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/e9528006-1ec1-11e9-8d04-01aa75ed71a1>, pristupljeno 24. rujna 2020.

III. Prikaz standarda u odnosu na pravo na rad i pristup tržištu rada...

Europska komisija, Integrating migrants and refugees into the labour market: Commission and social and economic partners relaunch cooperation (press release), 7 rujna 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1561, pristupljeno 23. rujna 2020.

Europska komisija, Joint statement by the European Commission and Economic and Social Partners Renewal of the European Partnership for Integration, offering opportunities for refugees to integrate in the European labour market, 2020, <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/legal-migration-policy/joint-statement-commission-economic-social-partners-renewal-european-partnership-integration.pdf>, pristupljeno 23. rujna 2020.

Europska komisija, Priopćenje za tisak, A fresh start on migration: Building confidence and striking a new balance between responsibility and solidarity, 23. rujna 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706, pristupljeno 5. listopada 2020.

Europska komisija, Priopćenje za tisak, Ostvarivanje Europskog migracijskog programa: Komisija predstavlja akcijski plan za integraciju i provodi reformu sustava "plave karte" za visokokvalificirane radnike iz trećih zemalja, 7. lipnja 2016., europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2041_hr.pdf, pristupljeno 13. prosinca 2017.

Europska komisija, The impact of COVID-19 on the world of work is the most severe since the Second World War: ILO assessments and possible responses, 15. svibnja 2020., https://ec.europa.eu/international-partnerships/stories/impact-covid-19-world-work-most-severe-second-world-war-ilo-assessments-and-possible_en, pristupljeno 23. rujna 2020.

Europska komisija, Renewal of the European Partnership for Integration following COVID-19 crisis, 9. rujna 2020., <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/renewal-of-the-european-partnership-for-integration-following-covid-19-crisis>, pristupljeno 23. rujna 2020.

Europski parlament, Work and social welfare for asylum – seekers and refugees, studeni 2015., [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/572784/EPRS_IDA\(2015\)572784_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/572784/EPRS_IDA(2015)572784_EN.pdf), pristupljeno 13. prosinca 2017.

Fasani Francesco, Mazza Jacopo, Immigrant Key Workers: Their Contribution to Europe's COVID-19 Response, 2020, https://ec.europa.eu/knowledge4policy/sites/know4pol/files/key_workers_covid_0423.pdf, pristupljeno 24. 9. 2020.

Hrvatski zavod za zapošljavanje: <http://www.hzz.hr/>

Hrvatski zavod za zapošljavanje, dopis od 10. siječnja 2020. (interna dokumentacija Hrvatskog pravnog centra).

Hrvatski zavod za zapošljavanje, Godišnjak 2019., svibnja 2020., <https://www.hzz.hr/content/stats/HZZ-Godisnjak-2019-v2.pdf>, pristupljeno 28. rujna 2020.

Hrvatski zavod za zapošljavanje, Mjere aktivne politike zapošljavanja iz nadležnosti Hrvatskoga zavoda za zapošljavanje, Uvjeti i načini korištenja sredstava za provođenje mjera u 2020. godini, 2019., https://www.hzz.hr/content/mjere.hr/Mjere.hr_2020_proved-bena_uputa_231219.pdf, pristupljeno 5. listopada 2020.

III. Prikaz standarda u odnosu na pravo na rad i pristup tržištu rada...

- Hrvatski zavod za zapošljavanje, Paket mjera aktivne politike zapošljavanja u 2018. godini s naglaskom na izmjenama u odnosu na 2017. godinu, prosinac 2017, <http://pravonasor.weebly.com/uploads/1/1/3/6/113618235/paket-mjera-aktivne-politike-zapo%C5%A0ljavanja-u-2018.-godini-002.pdf>, pristupljeno 5. listopada 2020.
- Hrvatski zavod za zapošljavanje, Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, <http://mjere.hr/>
- Institut za migracije i narodnosti, Pandemija i migracije, 2020, http://www.imin.hr/c/document_library/get_file?uuid=504de918-7b02-4686-bb26-59d0f9091827&groupId=10156, pristupljeno 24. 9. 2020.
- Isusovačka služba za izbjeglice: Uključivanje izbjeglica na tržište rada – prezentacija suradnje HUP-a, HZZ-a, JRS-a i izbjeglica, 2018, <http://www.jrs.hr/2018/10/30/ukljucivanje-izbjeglica-na-trziste-rada-prezentacija-suradnje-hup-a-hzz-a-jrs-a-i-izbjeglica/>, pristupljeno 28. rujna 2020.
- Međunarodna organizacija rada, Protecting the rights at work of refugees and other forcibly displaced persons during the COVID-19 pandemic, lipanj 2020 <https://www.refworld.org/docid/5ef48e404.html>, pristupljeno 22. rujna 2020.
- Novi list, Janko Gredelj: 'Koronavirus je program za izbjeglice i u Hrvatskoj i u svijetu stavio na čekanje', 13. rujna 2020. <https://www.novolist.hr/vijesti/hrvatska/janko-gredelj-koronavirus-je-program-za-izbjeglice-i-u-hrvatskoj-i-u-svijetu-stavio-na-cekanje/>, pristupljeno 24. rujna 2020.
- Novi list, Ostali bez posla zbog korone, ali to je na žalost bio samo početak njihovih muka, 25. svibanj 2020, <https://www.novolist.hr/vijesti/ostali-bez-posla-zbog-korona-ali-to-je-na-zalost-bio-samo-pocetak-njihovih-muka/>, pristupljeno 24. 9. 2020.
- Pučka pravobraniteljica, Izvešće pučke pravobraniteljice za 2019., ožujak 2020., https://www.ombudsman.hr/wp-content/uploads/2020/04/Izve%C5%A1%C4%87e-pu%C4%8Dke-pravobraniteljice-za-2019._3.pdf, pristupljeno 24. 9. 2020.
- Svjetska zdravstvena organizacija, 11. ožujka 2020., <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020.>, pristupljeno 24. rujna 2020.
- UNHCR; Konvencija i protokol o statusu izbjeglica s uvodnim napomenama Ureda Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice, https://www.unhcr.org/hr/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/konvencija_1951.pdf, pristupljeno 16. rujna 2020.
- UNHCR, Rights of Refugees in the Context of Integration: Legal Standards and Recommendations, POLAS/2006/02, lipanj 2006., <http://www.refworld.org/docid/44bb9b684.html>, pristupljeno 6. prosinca 2017.
- University of Michigan Law School, The Michigan Guidelines on the Right to Work, 16. ožujak 2010., <http://www.refworld.org/docid/4bbaf1242.html>, pristupljeno 7. prosinca 2017.
- Vlada RH, Hrvatskom saboru upućeni konačni prijedlozi zakona o hrvatskim braniteljima i lokalnoj upravi, 23. studenoga 2017., <https://vlada.gov.hr/vijesti/hrvatskom-saboru-upuceni-konacni-prijedlozi-zakona-o-hrvatskim-braniteljima-i-lokalnoj-upravi/22911>, pristupljeno 21. prosinca 2017.

III. Prikaz standarda u odnosu na pravo na rad i pristup tržištu rada...

Vlada Republike Hrvatske, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, Izvješće o provedbi mjera iz Akcijskog plana za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. do 2019. godine za 2017. i 2018. godinu, Zagreb 2019., <https://ljudskaprava.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//Izve%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20mjera%20iz%20AP%20za%20integraciju-2017.%20i%202018.pdf>, pristupljeno 28. rujna 2020.

Vlada RH, Vlada donijela Smjernice za razvoj i provedbu aktivne politike zapošljavanja u razdoblju od 2018. do 2020. godine, 28. prosinca 2017. <https://vlada.gov.hr/vijesti/vlada-donijela-smjernice-za-razvoj-i-provedbu-aktivne-politike-zaposljavanja-u-razdoblju-od-2018-do-2020-godine/23122>, pristupljeno 5. listopada 2020.

Dokumenti i propisi

Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje 2017. do 2019. godine, <https://ljudskaprava.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//AKCIJSKI%20PLAN%20ZA%20INTEGRACIJU%202017-2019.pdf>, pristupljeno 21. prosinca 2017.

Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (preinaka), OJ L 180, 29. 6. 2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0033&from=HR>, pristupljeno 16. rujna 2020.

Direktiva Vijeća 2003/9/EZ od 27. siječnja 2003. o uvođenju minimalnih standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za azil, OJ L 31, 6. 2. 2003., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0009&from=HR>; pristupljeno 13. prosinca 2017.

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., ispravak OJ L 76, 12.3.202, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0095&from=HR>, te ispravak: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0095R\(03\)&from=HR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0095R(03)&from=HR), pristupljeno 5. listopada 2020.

Europska komisija, Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Akcijski plan za integraciju državljana trećih zemalja, COM(2016) 377 final, 2016, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX%3A52016DC0377>, pristupljeno 7. prosinca 2017.

Europska komisija, Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija o novom Paktu o migracijama i azilu, COM/2020/609 final, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/DOC/?uri=CELEX:52020DC0609&from=HR>, pristupljeno 5. listopada 2020.

Europska komisija, Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća 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 i o izmjeni Direktive Vijeća 2003/109/EZ

III. Prikaz standarda u odnosu na pravo na rad i pristup tržištu rada...

od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem, 2016, vidjeti na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0466&from=EN>, pristupljeno 13. prosinca 2017

Europsko partnerstvo za integraciju, 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/home-affairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/integration/docs/20171220_european_partnership_for_integration_hr.pdf, pristupljeno 23. rujna 2020.

Konvencija o statusu izbjeglica i Protokol o statusu izbjeglica, Odluka o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji, NN-MU 12/93.

Pravilnik o evidencijama Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, NN 28/2019, 59/2020.

Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14).

Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (NN 70/15, 127/17).

Zakon o tržištu rada (NN 118/18, 32/20).

III. AN OVERVIEW OF THE STANDARDS REGARDING THE RIGHT TO WORK AND ACCESS TO THE LABOUR MARKET OF PERSONS GRANTED INTERNATIONAL PROTECTION

Lana Tučkorić

SUMMARY

The right to work is a fundamental human right. In the case of persons granted international protection, the right to work and access to the labour market is of key importance for their integration. Therefore, this right is provided for in international, European and national legislation and in numerous strategic documents. However, many obstacles exist in practice (for example, not speaking the language, not having any work experience), and various other challenges connected with the recognition of professional qualifications which often block the exercise of this right. In this chapter, the author presents the key documents and highlights the problems encountered by persons granted international protection when accessing the labour market. The impact of the COVID-19 pandemic is also considered. Finally, the author emphasises the importance of developing various policies, legislation and practice to enable the faster inclusion of refugees in the labour market. In this process, cooperation between institutions and refugees is of crucial importance.

Keywords: integration, access to the labour market, employment, persons granted international protection, refugees

IV.

PREGLED MEĐUNARODNIH, EUROPSKIH I NACIONALNIH STANDARDA PRIZNAVANJA KVALIFIKACIJA IZBJEGLICA*

SAŽETAK

Priznavanje prije stečenih kvalifikacija izbjeglica preduvjet je uspješne integracije izbjeglica na tržište rada i uključivanja u obrazovni sustav.

Posljednjih godina, veliki priljev izbjeglica i migranata u Europu doveo je do sve većeg broja inicijativa za priznavanje kvalifikacija izbjeglica. Kako bi instrumenti za integraciju na tržištu rada bili učinkoviti, identifikacija, priznavanje i nostrifikacija kvalifikacija i vještina izbjeglica trebali bi biti dio šireg sustava integracije izbjeglica na tržištu rada.

U ovom radu dan je pregled međunarodnih, europskih i nacionalnih dokumenata koji uređuju područje priznavanja obrazovnih i drugih stručnih kvalifikacija izbjeglica. Nadalje, analizira se postupak priznavanja kvalifikacija izbjeglicama u RH. Zaključuje se da usprkos što su na razini EU razvijeni brojni alati namijenjeni olakšavanju priznavanja kvalifikacija izbjeglicama, većina zemalja i dalje provodi tradicionalni postupak priznavanja kvalifikacija temeljen na materijalnim dokazima te da je potrebno poticati države da tradicionalne sustave priznavanja kvalifikacija prilagode ili izmijene i da što više koriste sve dostupne alate.

Ključne riječi: nostrifikacija; kvalifikacije; izbjeglice; neformalno učenje

* Autorica je Anamarija Kovač, mag. iur., pravna savjetnica u HPC-u. Rad je izrađen u prosincu 2017. te ažuriran u rujnu 2020.

1. Uvod*

Nostrifikacija (priznavanje obrazovnih i drugih stručnih kvalifikacija) je postupak kojim se kakvoj ispravi (ob. školskoj) stečenoj u inozemstvu daje valjanost domaće isprave¹.

Postupak priznavanja kvalifikacija najčešće se temelji na dokumentaciji kojom se dokazuje da je osoba završila određeni stupanj obrazovanja ili stekla određenu kvalifikaciju. Što se tiče izbjeglica upravo je nedostatak dokumentacije najveća zapreka ostvarivanju prava na priznavanje kvalifikacija.

Priznavanje već stečenih kvalifikacija izbjeglica preduvjet je uspješne integracije izbjeglica na tržište rada i uključivanja u obrazovni sustav. Obrazovanje ima izrazito važnu ulogu u integraciji, osobito djece (UNHCR, 2011). Ono je ključno kako bi se ekonomski i socijalno marginalizirani odrasli i djeca izdigli iz siromaštva te dobili mogućnost punog sudjelovanja u svojim zajednicama (CESCR, 1999). Upravo, nemogućnost izbjeglica da dokumentiraju već stečene kvalifikacije, osobito uzimajući u obzir njihove posebne okolnosti, ne bi smjela biti zapreka ostvarivanju temeljnih ljudskih prava izbjeglica, kao i onih na obrazovanje i rad.

Već 1998. godine Dansko Vijeće za izbjeglice u izvješću "Procjena i priznavanje kvalifikacija izbjeglica u europskim zajednicama" (DRC, 1998) identificiralo je niz problema vezanih za priznavanje s kojima se suočavaju izbjeglice u brojnim zemljama.

Primjerice, u izvješću se navodi da su izbjeglice koje bi mogle, koristeći svoje kvalifikacije, doprinijeti europskim društvima često bile nezaposlene ili su morale ponovno započeti obrazovanje ili osposobljavanje koje su već završile u svojoj domovini. Istraživači su pronašli dokaze da sustavi za procjenu i priznavanje inozemnih certifikata, vještina i znanja često ne pružaju izbjeglicama odgovarajuće načine za zapošljavanje ili daljnje obrazovanje i osposobljavanje. Danski izvještaj daje prijedloge za drugačiji pristup ocjenjivanju kvalifikacija izbjeglica nego onaj koji se obično koristi za procjenu uvjerenja. Izvještaj je doveo do toga da je tome posvećeno više pažnje te do pronalaženja novih pristupa u priznavanju kvalifikacija izbjeglica.

Posljednjih godina, veliki priljev izbjeglica i migranata u Europu doveo je do sve većeg broja inicijativa za priznavanje kvalifikacija izbjeglica. Kako bi instrumenti za integraciju na tržištu rada bili učinkoviti, identifikacija, priznavanje i nostrifikacija kvalifikacija i vještina izbjeglica trebali bi biti dio šireg sustava integracije izbjeglica na tržištu rada².

* U ovom radu određene imenice navedene su u muškom rodu, a koriste se kao neutralne za muški ili ženski rod.

1 Definicija preuzeta s Hrvatskog jezičnog portala, od glagola nostrificirati – dati/davati kakvoj ispravi valjanost domaće isprave, priznati/priznavati inozemnu ispravu, <http://hjp.znanje.hr> (10. 10. 2017.)

2 Recognition and validation of qualifications and skills for refugees: Selected practices from Europe, The European Training Foundation, str. 7. dostupno na: <https://connections.etf.europa.eu/files/form/anonymous/api/library/22e20594-d3f5-4798-b6b8-fa32ef949368/document/94740da2-c333-430d-8b91-22a78bed1243/media/Recognition%20and%20validation%20of%20qualifications%20and%20skills%20for%20refugees%20-%20practices%20from%20Europe%20forTurkey.pdf>

U ovom radu dan je pregled međunarodnih, europskih i nacionalnih dokumenata koji uređuju područje priznavanja obrazovnih i drugih stručnih kvalifikacija izbjeglica³.

2. Međunarodni standardi

Brojni međunarodni dokumenti, konvencije i deklaracije, kojima su uspostavljeni međunarodni standardi zaštite ljudskih prava, uključujući i prava izbjeglica, dio su unutarnjeg hrvatskog pravnog poretka (čl. 141. Ustava RH)⁴.

Najznačajniji međunarodnopravni dokument za zaštitu izbjeglica, nastao u okviru Ujedinjenih naroda, jest Konvencija o pravnom položaju izbjeglica iz 1951. godine (u daljnjem tekstu: Konvencija⁵) koja je stupila na snagu 22. travnja 1954. godine. Protokol o pravnom položaju izbjeglica, nakon što je razmotren na Općoj skupštini UN-a podnesen je za pristupanje 31. siječnja 1967., a stupio je na snagu 4. listopada 1967.

Konvencija određuje da će, što se tiče javnog obrazovanja, države ugovornice postupati s izbjeglicama na isti način kao i s državljanima glede osnovnog obrazovanja. Što se tiče obrazovanja, nakon osnovnog obrazovanja, posebice glede upisa na studij, te priznanja stranih školskih potvrda, diploma i naslova, oslobađanja plaćanja honorara i troškova i dodjeljivanja stipendija, države ugovornice postupat će na najpovoljniji mogući način s izbjeglicama, i u svakom slučaju ne manje povoljno nego sa strancima u istim okolnostima (članak 22. Konvencije).

U slučaju kada bi ispunjenje prava izbjeglice zahtijevalo pomoć vlasti strane zemlje kojoj izbjeglica nema pristupa – države ugovornice na čijem teritoriju se nalazi izbjeglica poduzet će korake da mu pomoć pruže vlasti te zemlje ili neko međunarodno tijelo. One će izdati ili organizirati izdavanje pod njihovim nadzorom dokumenata ili potvrda izbjeglicama koji se inače izdaju strancima od njihovih državnih vlasti. Tako izdani dokumenti ili potvrde zamijenjivat će službene dokumente koje strancima izdaju njihove državne vlasti, i bit će vjerodostojni dok se ne dokaže suprotno. Poseban postupak može se utvrditi za siromašne osobe u takvim slučajevima, navedne usluge mogu se naplatiti, ali ti troškovi bit će umjereni i proporcionalni onim koji se naplaćuju državljanima za slične usluge (članak 25. Konvencije).

3 Prema Konvenciji iz 1951. izbjeglica je svaka osoba koja se, opravdano se bojeći progona zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj društvenoj skupini ili političkih uvjerenja, nađe izvan zemlje čije državljanstvo ima i koja ne želi, ili zbog tog straha neće tražiti zaštitu te zemlje ili koja, ako nema državljanstvo, a nalazi se izvan zemlje u kojoj je imala svoje uobičajeno boravište, uslijed takvih događaja ne može, ili zbog straha ne želi u nju se vratiti. Ovaj rad se odnosi na izbjeglice.

4 NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

5 Odlukom o objavljivanju mnogostranih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacije o sukcesiji, NN-MU 12/93, RH postala je stranka Konvencije o pravnom položaju izbjeglica i Protokola o pravnom položaju izbjeglica od 31. siječnja 1967.

UNHCR u izvještaju koji se odnosi na integraciju izbjeglica u zemljama Europske unije (UNHCR, 2007) napominje kako nedostatak materijalnih dokaza (npr. svjedodžbi) predstavlja izazov za tijela (škole i druge ustanove) koje određuju stupanj obrazovanja djeteta, osobito prilikom upisa u osnovnu i srednju školu te potiče države da koriste što fleksibilnije kriterije prilikom provođenja postupka, vodeći računa o potrebama djeteta. Isto tako, u odnosu na priznavanje visokoškolskih kvalifikacija poziva države da koriste što fleksibilnije postupke priznavanja kvalifikacija te da u svjetlu odredaba Konvencije iz 1951. i Lisabonske konvencije koriste jednako fleksibilne postupke priznavanja za isprave/kvalifikacije stečene izvan zemalja koje su obuhvaćene Lisabonskom konvencijom.

Kao jedan od izazova s kojima se države susreću UNHCR ističe i nedostatak informacija, primjerice o obrazovnim kurikulumima u zemljama podrijetla izbjeglica, udžbenicima, kvalificiranosti profesora itd., koji onemogućava obrazovne institucije da kvalitetno provedu procjenu prije stečenih kvalifikacija izbjeglica. Potiču se države na izradu priručnika i baza podataka koje obrazovne institucije i druga tijela mogu koristiti u postupku procjene stečenih kvalifikacija.

Izvršni odbor UNHCR-a u svojim zaključcima o lokalnoj integraciji dotiče se pitanja priznavanja kvalifikacija izbjeglicama te potiče države članice na priznavanje akademskih, profesionalnih i stručnih svjedodžbi, diploma i certifikata koje su izbjeglice stekle prije dolaska u državu odredišta (UNHCR, 2005).

Osim Konvencije, Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima⁶ određuje da osnovno obrazovanje mora biti obvezno i besplatno za sve, srednjoškolsko obrazovanje mora učiniti raspoloživim i dostupnim svima korištenjem svih odgovarajućih sredstava, napose postupnim uvođenjem besplatnog obrazovanja, dok se visoko i više obrazovanje mora učiniti jednako dostupno svima s obzirom na sposobnosti. Kako bi izbjeglice mogle konzumirati pravo na obrazovanje, važno je prethodno utvrditi stupanj njihova prijašnjeg obrazovanja i provesti postupak priznavanja dokumenata/potvrda/svjedodžbi/diploma o završenom stupnju obrazovanja u zemlji podrijetla, ako ih izbjeglice posjeduju.

Važno je istaknuti da međunarodno pravo državama nameće tek minimalne standarde u ostvarenju zaštite, što znači da države mogu svojim unutarnjim propisima i provedbom međunarodnopravnih dokumenata u praksi, izbjeglicama osigurati i veći standard zaštite (Lapaš, 2008: 3).

6 Odlukom o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji, NN-MU 12/1993, RH postala je stranka Međunarodniog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima od 16. prosinca 1966.

3. Europski okvir za priznavanje obrazovnih i stručnih kvalifikacija

3.1. Konvencija o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe

Konvencija o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe⁷ iz 1997. godine (u daljnjem tekstu: Lisabonska konvencija) ključni je dokument u području visokog obrazovanja. Lisabonska konvencija plod je zajedničkog rada UNESCO-a i Vijeća Europe i regulira priznavanje visokoškolskih diploma i kvalifikacija izdanih u drugoj zemlji, a radi pristupa obrazovanju i/ili zapošljavanju (članak 1.).

Lisabonska konvencija nameće obvezu državama strankama da poduzmu sve moguće i razumne mjere u okviru svojega obrazovnog sustava, a u skladu s ustavnim, zakonskim i podzakonskim propisima radi razvijanja postupka pravičnoga i brzoga utvrđivanja ispunjavaju li izbjeglice, prognanici i osobe u situaciji sličnoj izbjegličkoj tražene zahtjeve za pristup visokoškolskom obrazovanju, za nastavljanje visokoškolskoga programa ili za zapošljavanje, čak i u slučajevima u kojima se kvalifikacije stečene u jednoj stranci ne mogu dokazati na temelju isprava (članak 7.)

Vijeće Europe i UNESCO uspostavili su 1999. poseban odbor za praćenje provedbe Lisabonske konvencije – Odbor Konvencije o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u Europskoj regiji.

Uz spomenuti Odbor, Lisabonska konvencija navodi i Europsku mrežu nacionalnih informacijskih centara za akademsko priznavanje i mobilnost (ENIC mreža) kao tijelo koje nadzire, potiče i olakšava provedbu Lisabonske konvencije (članak 10.1). Svaka zemlja potpisnica Lisabonske konvencije ima ENIC centar⁸, nacionalni informativni centar, koji su osnovale nacionalne vlasti. ENIC centri daju informacije o priznavanju inozemnih diploma, stupnjeva i drugih kvalifikacija. Također pružaju informacije o mogućnostima studiranja u inozemstvu i savjetima o praktičnim pitanjima vezanim uz mobilnost i ekvivalentnost. Vijeće Europe i UNESCO zajednički pružaju usluge Tajništva za ENIC mrežu⁹.

Sedmi sastanak Odbora Konvencije o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u Europskoj regiji održan je 29. veljače 2016. u Parizu nakon čega su stranke Lisabonske konvencije predstavile zajedničku izjavu. S obzirom na to da je u vrijeme održanja

7 Odluka o proglašenju Zakona o potvrđivanju Konvencije o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe, NN-MU 9/2002 i Objava o stupanju na snagu Konvencije o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe, NN-MU 15/2002.

8 ENIC/NARIC ured u RH je Agencija za znanost i visoko obrazovanje i dio je Europske mreže nacionalnih izvještajnih centara o akademskoj pokretljivosti i priznavanju.

9 V. više na: <http://www.enic-naric.net/welcome-to-the-enic-naric-website.aspx> (12. 10. 2017.)

vanja sastanka Odbora, velik broj izbjeglica našao svoje utočište u zemljama Europe, izjava je u potpunosti posvećena priznavanju kvalifikacija izbjeglica. U izjavi¹⁰ pozivaju sve države članice Lisabonske konvencije na potpunu primjenu članka 7. Lisabonske konvencije¹¹ te Odbor konvencije da pristupi izradi Preporuka za priznavanje kvalifikacija izbjeglicama, raseljenim osobama te osobama sa sličnim statusom. Nakon sastanka u sjedištu UNESCO-a održana je i konferencija na temu "Priznavanje kvalifikacija izbjeglica, raseljenih osoba i osoba u situaciji sličnoj izbjegličkoj". Predstavljena su iskustva u integraciji Norveške, Njemačke, Švedske, Italije i Turske kao zemalja koje su primile većinu izbjeglica¹².

U studenome 2017. održan je izvanredni sastanak Odbora Konvencije o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u Europskoj regiji te su tom prilikom usvojene Preporuke o priznavanju kvalifikacija izbjeglica, raseljenih osoba i osoba u situaciji sličnoj izbjegličkoj¹³. Svrha Preporuka je osigurati izbjeglicama, raseljenim osobama i osobama u situaciji sličnoj izbjegličkoj pravično priznavanje kvalifikacija sukladno obvezi koja proizlazi iz članka 7. Lisabonske konvencije. Preporuke se odnose na situacije u kojima te osobe ne posjeduju dokumentaciju o prethodno stečenim kvalifikacijama. Potiče se države članice da omoguće pristup visokom obrazovanju, nastavak visokog obrazovanja te priznavanje visokoškolskih kvalifikacija radi pristupa tržištu rada izbjeglicama, raseljenim osobama i osobama u situaciji sličnoj izbjegličkoj bez obzira na to što ne posjeduju dokumente o prije stečenim kvalifikacijama te da pronađu druge načine utvrđivanja kvalifikacija i sukladno tome prilagode svoje nacionalno zakonodavstvo.

S obzirom na to da se Lisabonska konvencija odnosi samo na područje Europe, UNESCO je aktivno radio na pripremi globalne konvencije. U ožujku 2016. UNESCO je osnovao Odbor koji je radio na pripremi teksta nove konvencije. Preliminarni nacrt teksta nove konvencije upućen je Izvšnom Odboru UNESCO-a i Općoj skupštini¹⁴. Proces pripreme uključivao je prvu fazu konzultacija u svibnju i lipnju 2017. te drugu fazu konzultacija koja je trajala od ožujka do lipnja 2018. godine. Prvi međunarodni konzultativni sastanak održan je u prosincu 2018., a drugi u ožujku

10 Tekst izjave dostupan je na: http://www.enic-naric.net/fileusers/LRCC_Statement_on_the_recognition_of_qualifications_held_by_refugees.pdf (14. 10. 2017.)

11 Svaka će stranka poduzeti sve moguće i razumne mjere u okviru svojega obrazovnog sustava i u skladu s ustavnim, zakonskim i podzakonskim propisima radi razvijanja postupka pravičnoga i brzoga utvrđivanja ispunjavaju li izbjeglice, prognanici i osobe u situaciji sličnoj izbjegličkoj tražene zahtjeve za pristup visokoškolskom obrazovanju, za nastavljavanje visokoškolskoga programa ili za zapošljavanje, čak i u slučajevima u kojima se kvalifikacije stečene u jednoj stranci ne mogu dokazati na temelju isprava.

12 V. više: http://www.unesco.org/new/en/member-states/single-view/news/two_conferences_on_recognition_of_higher_education_qualifica/ (20. 10. 2017.)

13 Dostupno na: <https://rm.coe.int/recommendation-on-recognition-of-qualifications-held-by-refugees-displ/16807688a8> (20. 10. 2017.)

14 v. više: <https://en.unesco.org/themes/higher-education/recognition-qualifications/global-convention>, pristupljeno: 20. 10. 2017.

2019. godine. U studenom 2019. pristupilo se ispitivanju nacrtu teksta UNESCO-ove Globalne konvencije o priznavanju kvalifikacije za visoko obrazovanje na 40. zasjedanju Generalne konferencije UNESCO-a¹⁵, kada je konvencija i usvojena. Globalna konvencija prvi je ugovor Ujedinjenih naroda o visokom obrazovanju s globalnim opsegom.¹⁶

3.2. Pravna stečevina EU

Kvalifikacijska direktiva¹⁷ određuje da države članice osiguravaju jednako postupanje s korisnicima međunarodne zaštite i državljanima u kontekstu postojećih postupaka za priznavanje stranih diploma, svjedodžbi i drugih dokaza o formalnim kvalifikacijama te nameće obvezu državama članicama da olakšaju pristup korisnicima međunarodne zaštite koji ne mogu podnijeti pisani dokaz o svojim kvalifikacijama odgovarajućim programima za ocjenjivanje, vrednovanje i akreditaciju svog prethodnog obrazovanja (članak 28). Sve takve mjere moraju biti usklađene s odredbama Direktive o priznavanju stručnih kvalifikacija¹⁸.

Europska komisija je 4. svibnja 2016. predstavila prvi niz prijedloga za reformu Zajedničkog europskog sustava azila kojima su postavljeni prvi temelji za reformu strukture Zajedničkog europskog sustava azila. U drugoj fazi predstavljeni su zakonodavni prijedlozi reforme pravne stečevine u području azila. Zakonodavnom reformom obuhvaćena je i Kvalifikacijska direktiva koja bi po prijedlogu Europske komisije trebala postati uredba¹⁹ kojom bi se uspostavili jedinstveni standardi za priznavanje potrebe za zaštitom i prava koja se odobravaju korisnicima međunarodne zaštite. U odnosu na pristup postupcima priznavanja kvalifikacija i vrednova-

15 V. više: https://en.unesco.org/sites/default/files/unesco-higher-education-global-convention-2019_10_04-meeting.pdf (24. 7. 2020.)

16 Dostupno na: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=49557&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (24. 7. 2020.)

17 Pročišćeni tekst: 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 (preinačena), OJ C 337, 20. 12. 2011. i OJ C 76, 12. 3. 2020. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011L0095-20111220&from=HR> (27. 7. 2020.)

18 Pročišćeni tekst: Direktiva 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija (Tekst značajan za EGP), 24. 4. 2020. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:02005L0036-20200424&from=HR> (27. 7. 2020.)

19 Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća 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 i o izmjeni Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem, COM(2016) 466 final, 3. 7. 2016. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0466&qid=1608228884093&from=HR> (27. 7. 2020.)

nja vještina dodan je novi stavak kojim se određuje da se prema korisnicima međunarodne zaštite postupa jednako kao prema državljanima države članice koja odobrava zaštitu u pogledu pristupa odgovarajućim sustavima za procjenu, potvrdu i priznavanje njihovog prethodnog obrazovanja i iskustva (članak 32. stavak 3. privedloga Uredbe).

3.3. Preporuka EU o nostrifikaciji izvanškolskog i neformalnog učenja

Preporuka EU o nostrifikaciji izvanškolskog i neformalnog obrazovanja (VNFIL)²⁰ iz 2012. godine potiče zemlje članice EU da uvedu nacionalne nostrifikacijske planove do 2018. godine. Provjere valjanosti omogućit će pojedincima povećanje vidljivosti i vrijednosti njihovih znanja, vještina i kompetencija stečenih izvan formalnog obrazovanja i osposobljavanja. Nostrifikacija izvanškolskog i neformalnog učenja omogućuje pojedincima da pokažu ono što su naučili i koriste to znanje u svojoj radnoj karijeri i u daljnjem obrazovanju i osposobljavanju. Preporuka definira nostrifikaciju kao "proces potvrde od ovlaštenog tijela da je pojedinac stekao ishode učenja sukladno relevantnim standardima". Relevantni standard ili referentni standard može biti standard struke ili ishodi učenja formalne kvalifikacije.

Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje Europske komisije objavila je u srpnju 2020. rezultate evaluacije Preporuka EU o nostrifikaciji izvanškolskog i neformalnog obrazovanja (VNFIL). Evaluacijom su bile obuhvaćene sve države članice, uz opravdane iznimke²¹. Evaluirana je implementacija VNFIL-a u razdoblju od kraja 2012. do 2018. godine. Istraživanje je provedeno sveobuhvatno i uključivalo je *desk research*, intervjue s relevantnim tijelima javne vlasti u svakoj državi članici, dva ekspertna sastanka te javno savjetovanje sa zainteresiranim dionicima. Rezultati evaluacije, među ostalim, pokazuju da značajan broj država članica provodi projekte usmjerene na teško zapošljive skupine (kao što su izbjeglice), no nedostaje sustavan pristup neovisan o projektnom financiranju.

Također, rezultati evaluacije pokazuju da je implementacija mjera sadržanih u VNFIL-u, a koje se odnose na skupine u nepovoljnom položaju (kao što su migranti) i dalje neučinkovita, bez obzira na veliki broj različitih inicijativa usmjerenih upravo prema tim skupinama.²²

20 Council Recommendation of 20 December 2012 on the validation of non-formal and informal learning, OJ C 398/1, 22. 12. 2012. Dostupno na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012H1222\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012H1222(01)&from=EN) (25. 7. 2020.)

21 RH je postala članica EU 1. 7. 2013. stoga je evaluiran period od 2013. do 2018. Velika Britanija je napustila EU 31. 1. 2020., no obuhvaćena je evaluacijom.

22 Commission staff working document evaluation of the Council Recommendation of 20 December 2012 on the validation of non-formal and informal learning {COM(2020) 274 final} – {SWD(2020) 122 final}, 1. 7. 2020. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020SC0121&from=LT> (27. 7. 2020.)

3.4. Preporuka Vijeća o ključnim kompetencijama za cjeloživotno učenje

Preporuka Vijeća o ključnim kompetencijama za cjeloživotno učenje²³ navodi da bi razvoj ključnih kompetencija, vrednovanje i pružanje obrazovanja, osposobljavanja i učenja radi stjecanja kompetencija trebalo poduprijeti uvođenjem dobre prakse kako bi se bolje poduprlo nastavno osoblje u obavljanju njihovih zadaća te poboljšalo njihovo obrazovanje. Isto tako, bi se ažurirali metode i alati za procjenu i vrednovanje te uveli novi i inovativni oblici poučavanja i učenja. Navodi se da bi se potporom vrednovanju kompetencija koje su stečene u različitim kontekstima pojedincima omogućilo priznavanje kompetencija te stjecanje kvalifikacija te se isto može temeljiti na postojećim sustavima za vrednovanje neformalnog i informalnog učenja te na Europskom kvalifikacijskom okviru i na zajedničkom referentnom okviru za usporedbu razina kvalifikacija u kojem se navode kompetencije potrebne za njihovo stjecanje. Također, navodi se da se procjenom može pomoći u strukturiranju procesa učenja i usmjeravanju. Na taj način može se pomoći ljudima da poboljšaju svoje kompetencije u skladu s promjenama na tržištu rada.²⁴

3.5. Politike EU u području priznavanja kvalifikacija

Vijeće Europske unije 2004. godine usvojilo je Zajedničke osnovne principe za politike integracije migranata kroz koje je stvoren okvir donošenja politika u području integracije migranata. Europska komisija predstavila je 2005. godine Okvir za integraciju državljana trećih zemalja u EU²⁵. Temelj Okvira predstavljaju prijedlozi za konkretne mjere kako bi se Zajednička osnovna načela za integracijske politike u EU provodila u praksi. Ovaj Okvir pruža i nove prijedloge za djelovanje i u EU i na nacionalnoj razini. Već je tada, u okviru mjera koje se odnose na zapošljavanje i obrazovanje migranata, kao jedna od "akcija" koje se trebaju poduzeti i na razini EU i na nacionalnoj razini izdvojeno priznavanje kvalifikacija i prije stečenog profesionalnog iskustva.

23 Preporuka Vijeća od 22. svibnja 2018. o ključnim kompetencijama za cjeloživotno učenje, OJ C 189, 4. 6. 2018. Dostupno na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018H0604\(01\)&from=HR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018H0604(01)&from=HR) (27. 7. 2020.)

24 *Ibid.*

25 A Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union, COM (2005) 389 final, 01. 9. 2005. Dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:EN:PDF> (11. 10. 2017.)

Akcijski plan za integraciju državljana trećih zemalja

U Akcijskom planu za integraciju državljana trećih zemalja²⁶ Europske komisije navodi se da je omogućivanje vrednovanja vještina i priznavanja kvalifikacija ključno za osiguravanje da se vještine pojedinaca iskoriste u potpunosti te kako je to posebno važno za izbjeglice, koje možda nemaju potrebne dokumentirane dokaze o svojem prethodnom obrazovanju i kvalifikacijama, čije je obrazovanje prekinuto ili koje možda nisu sudjelovale u formalnom obrazovanju. Komisija se u Akcijskom planu poziva na Novi program vještina za Europu, koji je tada bio u izradi, a u kojem su razvijene mjere i alati za potporu profiliranju vještina i priznavanja kvalifikacija za državljane trećih zemalja te potiče države članice na procjenu, potvrdu i prepoznavanje vještina i kvalifikacija državljana trećih zemalja što je prije moguće, u potpunosti iskorištavajući alate dostupne na razini EU-a.

Novi program vještina za Europu²⁷

U Novom programu vještina za Europu prepoznat je izazov s kojim se susreće većina država članica EU, a to je razumijevanje vještina, kvalifikacija i radnog iskustva novopristiglih migranata.

Istaknuto je kako se ranim utvrđivanjem vještina migranata može pomoći pri utvrđivanju prvih koraka potrebnih za njihovu integraciju u društvo domaćina i na tržište rada. To može uključivati njihovo upućivanje na odgovarajuće osposobljavanje (uključujući učenje jezika, poslovno osposobljavanje ili naukovanje dostupno u okviru Europskog saveza za naukovanje) ili na službe za zapošljavanje.

Kako bi pomogla državama članicama, a time i izbjeglicama u što bržoj integraciji u društvo, a u odnosu na priznavanje kvalifikacija Europska komisija postavila je nekoliko ciljeva:

- pokrenuti "Alat za profiliranje vještina državljana trećih zemalja" (v. niže) kojim će se pomoći službama u državama primateljicama i državama domaćinima da utvrde i evidentiraju vještine, kvalifikacije i iskustvo pristiglih državljana trećih zemalja;
- raditi s nacionalnim nadležnim tijelima na podupiranju priznavanja vještina i kvalifikacija migranata, uključujući izbjeglice i podržati osposobljavanje zaposlenika u prihvatnim objektima radi ubrzanja postupaka priznavanja te promicati

26 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Akcijski plan za integraciju državljana trećih zemalja, COM/2016/0377, 7. 6. 2016. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0377&qid=1608229961623&from=HR> (11. 10. 2017.)

27 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Novi program vještina za Europu – Suradnja na jačanju ljudskog kapitala, zapošljivosti i konkurentnosti, COM/2016/0381 final, 10. 6. 2016. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0381&from=HR> (12. 10. 2017.)

IV. Pregled međunarodnih, europskih i nacionalnih standarda...

razmjenu informacija i najbolje prakse u području razumijevanja i priznavanja vještina i kvalifikacija,

- omogućiti pristiglim migrantima, uključujući izbjeglice, učenje jezika na internetu s pomoću internetske jezične potpore programa Erasmus+

Zaključno je navedeno poboljšanje i modernizacija obrazovanja kao ključni prioritet programa EU-a te dostupnost visokokvalitetnog obrazovanja za sve.

Europski stup socijalnih prava također navodi niz prava na kvalitetno i uključivo obrazovanje, osposobljavanje i cjeloživotno učenje.²⁸

Program vještina za Europu

Program vještina za Europu²⁹ iz 2020. godine:

- poziva na zajedničko djelovanje, mobiliziranje poduzeća, socijalnih partnera i dionika kako bi se obvezali na suradnju, posebno u okviru industrijskih ekosustava EU-a;
- definira jasnu strategiju kako bi vještine dovele do zapošljavanja;
- pomaže građanima da razvijaju svoje vještine tijekom cijelog života u okruženju u kojem je cjeloživotno učenje uobičajeno;
- utvrđuje financijska sredstva za poticanje ulaganja u vještine; i
- utvrđuje ambiciozne ciljeve za stjecanje dodatnih vještina i prekvalifikaciju koje treba ostvariti u sljedećih pet godina.

Program sadrži dvanaest mjera (pakt za vještine, bolje informacije o vještinama, potpora EU-a strateškim nacionalnim mjerama za usavršavanje, strukovno obrazovanje i osposobljavanje (SOO) otporno na promjene u budućnosti, pokretanje inicijative Europska sveučilišta i usavršavanje znanstvenika, vještine za zelenu i digitalnu tranziciju, veći broj osoba s diplomom iz područja STEM-a, poticanje poduzetničkih i transverzalnih vještina, vještine za život, inicijativa za individualne račune za učenje, europski pristup mikrokvalifikacijama, nova platforma Europass i poboljšanje poticajnog okvira radi pokretanja ulaganja).

Mjera potpore EU-a strateškim nacionalnim mjerama za usavršavanje predviđa suradnju EU-a i država članica na izradi suvremenih i sveobuhvatnih nacionalnih strategija za vještine te udruživanje snage s nacionalnim javnim agencijama za zapošljavanje radi njihovog ostvarivanja. Suradnja na provedbi ove mjere može se povezati sa strateškim pristupom EU-a zakonitoj migraciji koji je usmjeren na privlačenje i zadržavanje talentiranih pojedinaca.

28 Skills Agenda for Europe (2019), dostupno na: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19362&langId=en> (17. 8. 2020.)

29 Program vještina za Europu (2020). Dostupno na: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22832&langId=en> (17. 8. 2020.)

Izrađen je i dokument o strukovnom obrazovanju i osposobljavanju u kojem Europska komisija predlaže načine kako bi strukovno obrazovanje i osposobljavanje bilo otporno na promjene u budućnosti.³⁰

3.6. Europski kvalifikacijski okvir i alati za priznavanje visokoškolskih kvalifikacija

Na europskoj razini, 2008. godine osnovan je Europski kvalifikacijski okvir (EQF) za cjeloživotno učenje, referentni okvir kvalifikacijskih razina definiran kroz ishode učenja. Nakon toga, države članice EU uspostavile su nacionalne kvalifikacijske okvire nakon EQF-a. U 2009. godini objavljene su europske smjernice za provjeru neformalnog i informalnog učenja kao praktičnog alata za kreatore politike i praktičare s tehničkim savjetima o validaciji. Štoviše, kreditni sustavi utemeljeni na ishodima učenja kao što su Europski sustav prijenosa bodova i akumulacije (ECTS) za visoko obrazovanje i Europski kreditni sustav za strukovno obrazovanje i osposobljavanje (ECVET) olakšavaju provjeru neformalnog i informalnog učenja. Unatoč političkom napretku, najnovija ažuriranost Europskog inventara 2010. godine o provjeri izvanškolskog i neformalnog učenja identificirala je samo četiri države članice EU koje imaju visoko razvijen sustav potvrđivanja (IOM, 2013).

Tradicionalno priznavanje inozemnih kvalifikacija temelji se na uvjerenjima o obrazovanju i/ili stečenim kvalifikacijama. Izbjeglice vrlo često imaju nepotpunu dokumentaciju i podatke o prije stečenim kvalifikacijama ili ih uopće nemaju. Također, potrebno je uzeti u obzir i problem nepoznavanja obrazovnih sustava u kojima su te kvalifikacije stečene. Kako bi se državama članicama EU olakšala provedba postupka priznavanja kvalifikacija, osmišljeni su i dostupni alati koji im olakšavaju provedbu postupka. Oni su prvenstveno namijenjeni profesionalcima. Neki od alata su portal enic-naric.net te Europski priručnik za priznavanje.

Portal enic-naric.net zajednička je inicijativa Europske komisije, Vijeća Europe i UNESCO-a. Portal pruža informacije o postupcima priznavanja inozemnih kvalifikacija u zemljama ENIC-NARIC, koje pružaju i održavaju države.

Europski priručnik za priznavanje pruža mnoštvo informacija za sve koji se bave ili su zainteresirani za priznavanje kvalifikacija. Elektronički format priručnika i mnogi praktični dijagrami postupaka i procesa čine često složene informacije vrlo pristupačnim. Primarna ciljna skupina su procjenitelji uvjerenja ENIC/NARIC centara koji će koristiti e-priručnik u svom svakodnevnom radu³¹.

30 Strukovno obrazovanje i osposobljavanje – Pristup otporan na promjene u budućnosti. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22828&langId=hr> (18. 8. 2020.)

31 European Area of Recognition Project (EAR). The European Recognition Manual for Higher Education Institutions – Practical guidelines for credential evaluators and admissions officers to provide fair and flexible recognition of foreign degrees and studies abroad, 2016. Dostupno na: <http://www.enic-naric.net/fileusers/European%20Recognition%20Manual%20Second%20Edition.pdf> (3. 11. 2017.)

Primjerice, u Nizozemskoj je razvijen alat HEIs – “Alat za prihvata izbjeglica bez dokumenata u Nizozemskoj”. Alat pomaže visokoškolskim ustanovama u prijemu (upisu) izbjeglica koje nemaju dokumente. Razvijen je od konzorcija četiriju visokoškolskih institucija i EP-Nuffic.

3.7. Europski alati koji podržavaju priznavanje kvalifikacija izbjeglica i migranata

Europska komisija razvila je program za izradu profila sposobnosti kako bi podržala ranu profiliranje vještina tražitelja azila, izbjeglica i drugih državljana trećih zemalja. Program je predstavljen u lipnju 2017., a dio je Novog programa vještina za Europu – Suradnja na jačanju ljudskog kapitala, zapošljivosti i konkurentnosti. EU program za profiliranje vještina državljana trećih zemalja je elektronička mapa koji prikuplja informacije i dokumentaciju na dosljedan i prijenosni način. Program za profiliranje vještina dizajniran je kao fleksibilan alat. Zemlje mogu primijeniti program svojim potrebama i kombinirati ih s postojećim postupcima. Program može koristiti bilo koja služba koja pruža pomoć državljanima trećih zemalja i trebao bi se koristiti prilikom razgovora kako bi upoznali pojedinca, njegove vještine, kvalifikacije i iskustva. Ovaj program mogao bi biti osobito koristan za ranu identifikaciju vještina i kompetencija u prihvatnim službama ili javnim službama za zapošljavanje. Bit programa je pomoći pojedincima da naprave profil svojih vještina i pomoći savjetniku da prepozna eventualne preporuke ili sljedeće korake³². Program je postao sastavni dio nove Europass platforme, lansirane 1. srpnja 2020. Program je dostupan na svim jezicima EU (osim irskog) te na arapskom, farsiju, paštu, sorani, somalijskom, tigrinja i turskom jeziku. Moguće je na jednom zaslonu vidjeti istodobno dva jezika, što doprinosi smanjenju jezičnih barijera između službenika i državljana treće zemlje. Program je dostupan i kao besplatni web alat.³³

Europska kvalifikacijska putovnica za izbjeglice

Europska kvalifikacijska putovnica za izbjeglice³⁴ je dokument za procjenu kvalifikacija visokoobrazovnih izbjeglica na temelju dostupne dokumentacije i strukturiranog intervjua. Također, predstavlja informacije o radnom iskustvu i poznavanju jezika. Europska kvalifikacijska putovnica za izbjeglice produkt je zajedničkog projekta Vijeća Europe, grčkog Ministarstva obrazovanja, istraživanja i vjerskih poslova i Enic-Naric centara iz Grčke, Italije, Norveške i Velike Britanije.

Postupak se sastoji od samovrednovanja kandidata ispunjavanjem upitnika i evaluacijskog intervjua od ocjenjivača uvjerenja.

32 V. više na <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1412&langId=en> (3. 11. 2017.)

33 V. više na: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1412&langId=en> (27. 7. 2020.)

34 V. više na: <https://www.coe.int/en/web/education/recognition-of-refugees-qualifications> (6. 11. 2017.)

Dokument pruža vjerodostojne informacije relevantne za zapošljavanje, stažiranje, upis na kvalifikacijske tečajeve i upise na studij. Europska putovnica za izbjeglice nije zamjena za identifikacijsku ili obrazovnu dokumentaciju te ne jamči upis na studij ili zaposlenje niti je službeni dokument za priznavanje.

Visible Skills for Adults (VISKA)

Visible Skills for Adults (VISKA)³⁵ je eksperimentalni program koji financira ERASMUS + koji omogućuje provjeru vještina i kompetencija osoba s niskom razinom kvalifikacija i prikazivanje transverzalnih vještina putem revizije vještina koje vode Skills Norway u partnerstvu s Islandom, Belgijom i Irskom. Projekt VISKA pruža holistički sustav za nostrifikaciju, razvoj alata za podršku u nostrifikaciji i razvoj kompetencija praktikanata. Model ima četiri faze: oblikovanje kompetencija (uključujući samoprocjenu i samovrjednovanje); vodič kroz karijeru; procjenu; potvrdu (koja vodi do zapošljavanja, obrazovanja ili osposobljavanja). Model se eksperimentalno provodi na 500 tražitelja azila, izbjeglica, migranata te odraslih osoba s niskom stručnom spremom u četiri zemlje partnera: Irskoj, Islandu, Belgiji i Norveškoj.

inHERE Katalog dobre prakse (GPC)

inHERE Katalog dobre prakse (GPC)³⁶ nastao je na temelju analize gotovo 300 inicijativa visokih učilišta i organizacija iz 32 zemlje koje su do početka 2017. godine sudjelovale u Refugees Welcome kampanji EUA-e za izbjeglice. Cilj GPC-a je služiti akademskim zajednicama u Europi i šire kao izvor informacija, te omogućiti razmjenu i suradnju između zainteresiranih sudionika. Iako je usredotočen na izbjeglice i istraživače, također bi trebao potaknuti širu raspravu i uključiti strategije visokoškolskih institucija i njihove pristupe upravljanja različitostima. Katalog je podijeljen u 11 tematskih kategorija.

4. Nacionalno zakonodavstvo i praksa

Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti³⁷ propisuje da azilant i stranac pod supsidijarnom zaštitom ostvaruje pravo na priznavanje inozemnih obrazovnih kvalifikacija pod istim uvjetima kao i hrvatski državljanin. Za azilanta i stranca pod supsidijarnom zaštitom koji iz opravdanih razloga nije u mogućnosti dostaviti potrebnu dokumentaciju kojom dokazuje inozemnu kvalifikaciju provest će se procjena prije stečenih kompetencija (tzv. "*prior learning*"). Procjenu prije stečenih kompetencija azilanta i stranca pod supsidijarnom zaštitom provest će nadležna

35 V. više na <http://viskaproject.eu/project-description/> (6. 11. 2017.)

36 V. više: <https://www.inhereproject.eu/outputs/good-practice-catalogue> (6. 11. 2017.)

37 NN 70/15 i 127/17.

tijela sukladno propisima kojima se uređuju regulirane profesije i priznavanje inozemne stručne kvalifikacije. Odluka o odbijanju zahtjeva za priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija ne može se temeljiti isključivo na činjenici da ne postoje službeni dokumenti kojima se dokazuje određena inozemna stručna kvalifikacija. Ako azilant ili stranac pod supsidijarnom zaštitom ne raspolaže dovoljnim novčanim sredstvima, prijevod stranih isprava u svrhu priznavanja inozemnih obrazovnih kvalifikacija osigurat će se iz Državnog proračuna Republike Hrvatske s pozicije MZO-a (članak 70., stavci 3., 4., 5. i 6.).

Sukladno Zakonu o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija (dalje u tekstu: ZPIOK)³⁸ pravo na priznavanje inozemnih obrazovnih kvalifikacija imaju hrvatski državljani, strani državljani i osobe bez državljanstva (članak 3. ZPIOK-a). Priznavanje podrazumijeva formalno potvrđivanje vrijednosti inozemne obrazovne kvalifikacije, odnosno razdoblja obrazovanja, koje je izdalo nadležno tijelo, u svrhu pristupa obrazovanju ili zapošljavanju (članak 2., stavak 1., točka 2. ZPIOK-a).

Postupak priznavanja inozemne školske kvalifikacije o završenom osnovnom i o završenom srednjem obrazovanju u općim, gimnazijskim i umjetničkim programima radi zapošljavanja ili nastavka obrazovanja vodi Agencija za odgoj i obrazovanje, a postupak priznavanja inozemne školske kvalifikacije o završenom srednjem obrazovanju u strukovnim programima radi zapošljavanja ili nastavka obrazovanja vodi Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih (članak 6.). Stručno priznavanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija obavlja Agencija za znanost i visoko obrazovanje, dok akademsko priznavanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija i priznavanje razdoblja studija, odnosno ECTS bodova, obavlja visoko učilište u Republici Hrvatskoj na kojemu osoba želi nastaviti visokoškolsko obrazovanje (članak 9.).

Priznavanjem radi nastavka obrazovanja podnositelju zahtjeva utvrđuje se pravo na nastavak obrazovanja u određenoj školskoj ustanovi ili se određuju uvjeti pod kojima se to pravo može ostvariti. Postupak priznavanja radi nastavka osnovnoškolskog, odnosno srednjoškolskog obrazovanja vodi školska ustanova u kojoj podnositelj zahtjeva namjerava nastaviti obrazovanje, a postupak priznavanja osnovnoškolskog obrazovanja radi pristupa srednjoškolskom obrazovanju vodi srednjoškolska ustanova u kojoj podnositelj zahtjeva namjerava nastaviti obrazovanje (članak 7., stavci 1., 2. i 3.).

Prilikom provođenja tih postupaka, osnovnoškolska ustanova može zatražiti mišljenje Agencije za odgoj i obrazovanje, a srednjoškolska ustanova Agencije za odgoj i obrazovanje ili Agencije za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih, ovisno o vrsti obrazovanja koje se nastavlja (članak 7., stavak 4.).

38 NN 158/03, 198/03, 138/06, 45/11.

4.1. Dokumentacija potrebna za provođenje postupka priznavanja kvalifikacija

Dokumentacija koju je potrebno priložiti za provođenje postupka priznavanja kvalifikacija razlikuje se ovisno radi li se o priznavanju završene osnovne škole, srednjoškolskog obrazovanja ili visokog obrazovanja. Isto tako, postupak se razlikuje ovisno o tome provodi li se radi nastavka obrazovanja ili priznavanja kvalifikacija radi pristupa tržištu rada. U RH i dalje prevladava tradicionalni pristup u kojem se postupak priznavanja kvalifikacija uvelike temelji na materijalnim dokazima, odnosno dokumentima izdanim od nadležnih institucija što izbjeglicama otežava ostvarivanje zajamčenog prava na priznavanje prije stečenih kvalifikacija.

Sukladno Pravilniku o načinu provođenja programa i provjeri znanja tražitelja azila, azilanata, stranaca pod privremenom zaštitom i stranaca pod supsidijarnom zaštitom, radi pristupa obrazovnom sustavu Republike Hrvatske³⁹ za uključivanje u obrazovni sustav, pristupnici su dužni imati potvrdu o statusu u RH, potvrdu o boravištu u RH, dokument o identitetu (rodni list, osobnu iskaznicu, putovnicu ili odgovarajući dokument MUP-a RH) te dokument o prethodnom školovanju. Ako pristupnici nemaju dokument o prethodnom školovanju, dužni su dati izjavu kod javnog bilježnika i predočiti je odgovarajućoj stručnoj službi obrazovne ustanove. Za maloljetne pristupnike izjavu daje roditelj ili staratelj (članak 3.).

Ako ne postoji niti jedna od navedenih mogućnosti za dokazivanje prethodnog školovanja, stručna služba pripadajuće obrazovne ustanove pristupit će organiziranju upisnog testa znanja i prema tome odrediti koji razred pristupnik može pohađati. Također, pristupniku treba osigurati prevoditelja kako bi se obavio test znanja (članak 4.).

Dokumentacija koja je potrebna za priznavanje završene osnovne škole radi zapošljavanja u RH je: zadnja svjedodžba stečena u inozemstvu u izvorniku (ili ovjerenoj preslici); ovjereni prijevod svjedodžbe na hrvatski jezik koju izdaje ovlašteni sudski tumač osim za isprave izdane na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu; isprava o državljanstvu (preslika domovnice, osobne iskaznice, putovnice ili druge javne isprave kojom se može dokazati državljanstvo); potvrda o uplati upravne pristojbe u iznosu od 140,00 kn u korist Državnog proračuna ili potvrda o općem oslobođenju od plaćanja upravne pristojbe, izdana u područnom uredu porezne uprave mjesta u kojem je stranka prijavljena ili dokaz o statusu prognanika, izbjeglice i sl. sukladno članku 8. Zakona o upravnim pristojbama⁴⁰. U slučaju promjene imena ili

39 NN 89/2008, 70/2015.

40 "Stranci koji imaju status žrtve trgovanja ljudima i maloljetnici koji su napušteni ili su žrtve organiziranog kriminala ili su iz drugih razloga ostali bez roditeljske zaštite, skrbništva ili bez pratnje, tražitelji međunarodne zaštite, azilanti, stranci pod supsidijarnom zaštitom, članovi obitelji azilanta i stranca pod supsidijarnom zaštitom koji zakonito borave u Republici Hrvatskoj te stranci pod privremenom zaštitom i članovi obitelji stranaca pod privremenom zaštitom." (članak 8., stavak 14., Zakona o upravnim pristojbama, NN 115/16).

prezimana potrebno je dostaviti presliku javne isprave koja dokazuje promjenu (npr. rješenje, izvod iz matice)⁴¹.

Dokumentacija potrebna za priznavanje završene srednje škole radi zapošljavanja ili nastavka obrazovanja u RH je završna svjedodžba (diploma) stečena u inozemstvu u izvorniku (ili ovjerenj preslici), ovjereni prijevod završne svjedodžbe (diplome) na hrvatski jezik koju izdaje ovlašteni sudski tumač osim za isprave izdane na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu, preslike svjedodžbi srednje škole po razredima, isprava o državljanstvu (preslika domovnice, osobne iskaznice, putovnice ili druge javne isprave kojom se može dokazati državljanstvo), potvrda o uplati upravne pristojbe u iznosu od 140,00 kn u korist Državnog proračuna ili potvrda o općem oslobođenju od plaćanja upravne pristojbe, izdana u područnom uredu porezne uprave mjesta u kojem je stranka prijavljena ili dokaz o statusu prognanika, izbjeglice i sl. sukladno članku 8. Zakona o upravnim pristojbama⁴² te u slučaju promjene imena ili prezimana potrebna je preslika javne isprave koja dokazuje promjenu (npr. rješenje, izvod iz matice)⁴³.

Za priznavanje inozemnih školskih kvalifikacija o završenom srednjem obrazovanju u strukovnim programima radi zapošljavanja ili nastavka obrazovanja, uz zahtjev potrebno je priložiti sljedeće dokumente: original ili ovjereni preslik završne svjedodžbe kojom se dokazuje stečena kvalifikacija čije se priznavanje traži (potvrde i uvjerenja se ne uvažavaju) prevedeno na hrvatski jezik od ovlaštenog sudskog tumača; originale ili ovjerene preslike svjedodžbi srednje škole po razredima (ako nema po razredima, potrebno je dostaviti original ili ovjereni preslik prijepisa ocjena svih položenih ispita tijekom obrazovanja) u ovjerenom prijevodu na hrvatski jezik; preslik dokumenta o prethodno završenom obrazovanju (npr. preslik završne svjedodžbe osnovne škole ili preslik završne svjedodžbe prethodne srednje škole); preslik isprave o državljanstvu (domovnica ili putovnica); potvrda o uplati upravne pristojbe ili potvrda o oslobođenju od plaćanja upravnih pristojbi; preslik rješenja nadležnog tijela ili preslik vjenčanog lista (za osobe koje su promijenile ime i/ili prezime); životopis na hrvatskom jeziku (iz kojeg je vidljivo obrazovanje i radno iskustvo) te neovjerene preslike svih dokumenata⁴⁴.

Postupak priznavanja inozemnih visokoškolskih kvalifikacija u svrhu zapošljavanja

Agencija za znanost i visoko obrazovanje (dalje u tekstu: AZVO), ujedno i ENIC/NARIC ured provodi postupak priznavanja inozemnih visokoškolskih kvalifikacija u

41 V i. http://www.azoo.hr/index.php?option=com_content&view=article&id=2702&Itemid=92 (27. 11. 2017.)

42 *Ibid.*

43 *Ibid.*

44 *Ibid.*

svrhu zapošljavanja u RH. Optimalno vrijeme trajanja postupka stručnog priznavanja inozemnih visokoškolskih kvalifikacija je 60 dana.

Postupak stručnog priznavanja sastoji se od nekoliko koraka: nakon zaprimanja i obrade zahtjeva za stručno priznavanje inozemne visokoškolske kvalifikacije AZVO pisanim putem obavještava podnositelja zahtjeva o potrebnoj nadopuni, ako je zahtjev nepotpun. Zatim se provjerava akreditiranost institucije na kojoj je stečena inozemna visokoškolska kvalifikacija, akreditaciju predmetnog studijskog programa te, po potrebi, vjerodostojnost inozemne visokoškolske kvalifikacije za koju se traži priznavanje te prava i mogućnosti koje predmetna kvalifikacija omogućava u državi u kojoj je izdana. Nakon provedenog postupka AZVO donosi rješenje o priznavanju inozemne visokoškolske kvalifikacije i dostavlja ga podnositelju⁴⁵.

U postupku vrednovanja inozemne visokoškolske kvalifikacije uzima se u obzir isključivo stupanj postignutog znanja, vještina i kompetencija koji je stečen kvalifikacijom, bez usporedbe nastavnih programa (članak 12. ZPIOK-a).

Dokumentacija potrebna za priznavanje inozemne visokoškolske kvalifikacije u svrhu zapošljavanja

Za priznavanje inozemne visokoškolske kvalifikacije, uz potpuno i točno popunjen zahtjev potrebno je priložiti sljedeće dokumente: inozemnu visokoškolsku kvalifikaciju u izvorniku ili ovjerenom preslici čije se priznavanje traži u ovjerenom prijevodu na hrvatski jezik; original službenog dokumenta izdanog od visokog učilišta koji sadrži položene ispite s ocjenama, službeni naziv i trajanje studijskog programa te uvjete upisa (npr. dodatak diplomi, prijepis ispita s ocjenama koji sadrži navedene podatke ili neki drugi službeni dokument) u ovjerenom prijevodu na hrvatski jezik; ovjerene preslike prethodno stečenih visokoškolskih kvalifikacija, ako postoje; potvrdu o državljanstvu (ovjerena preslika putovnice za strane državljane), statusu izbjeglice ili prognanika; potvrdu o uplati naknade za troškove postupka⁴⁶; rješenje nadležnog tijela ili presliku vjenčanog lista (za osobe koje su promijenile ime i/ili prezime); životopis na hrvatskom jeziku ili engleskom jeziku iz kojeg mora biti vidljiv tijek obrazovanja i radno iskustvo te jedan primjerak neovjerenih preslika svih priloženih dokumenata kao i obrasca zahtjeva.

45 V. više. na: <https://www.azvo.hr/hr/ured-enic-naric/priznavanje-kvalifikacija> (27. 11. 2017.)

46 Sukladno čl. 7. i 8. Pravilnika o visini naknade i oslobođenjima od plaćanja naknade za troškove postupka priznavanja inozemnih visokoškolskih kvalifikacija i razdoblja studija (NN 60/2005 i 10/2008). Od plaćanja naknade za troškove postupka oslobođeni su: djeca smrtno stradalog, zatočenog ili nestalog hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata; hrvatski ratni vojni invalidi iz Domovinskog rata i djeca hrvatskih ratnih vojnih invalida iz Domovinskog rata; hrvatski branitelji; dragovoljci i djeca dragovoljaca iz Domovinskog rata; građani čiji dohodak, uključujući dohodak supružnika, u protekloj i tekućoj godini ne prelazi iznos neoporezivog dohotka i koji nemaju značajnije imovine (nekretnine, štednju, motorna vozila i plovila), čija ukupna vrijednost ne prelazi 30.000,00 kuna; izbjeglice i prognanici i tražitelji azila i stranci u postupku priznavanja privremene zaštite.

Ako kvalifikacija čije priznavanje se traži nije izdana na latiničnom ili ćiriličnom pismu, potrebno je zatražiti od nadležne visokoškolske institucije izdavanje nove kvalifikacije na nekom od ta dva pisma⁴⁷.

Akademsko priznavanje inozemne visokoškolske kvalifikacije stečene u inozemstvu i priznavanje razdoblja studija provedenog u inozemstvu, a u svrhu nastavka studija u RH, obavlja visoko učilište u RH na kojemu osoba želi nastaviti visokoškolsko obrazovanje. Pri javnim sveučilištima u RH osnovani su Uredi za akademsko priznavanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija kojima se podnosi zahtjev i sva potrebna dokumentacija, a u svrhu nastavka studija na jednoj od sastavnica izabranog Sveučilišta⁴⁸.

Prema našim saznanjima nastavak studija u RH niti priznavanje visokoškolske kvalifikacije za osobe koje ne posjeduju potrebnu dokumentaciju nije moguće ostvariti. Također, priznavanje srednjoškolskih kvalifikacija bez potrebne dokumentacije trenutno se ne provodi u RH.

4.2. Postupak priznavanja neformalnog i informalnog učenja odraslim osobama

Prvi pokušaj da se odraslim osobama omogućí vrednovanje kompetencija stečenih izvan formalnoga obrazovnog sustava reguliran je 2007. godine Zakonom o obrazovanju odraslih⁴⁹ koji propisuje da odrasli mogu dokazati znanja, vještine i sposobnosti, neovisno o načinu na koji su stečena, i to polaganjem ispita. Ispite organizira i provodi ustanova za obrazovanje odraslih koja izvodi program za stjecanje istih znanja, vještina i sposobnosti, osim državne mature koju provodi Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje obrazovanja (članak 11.).

Zakonom o strukovnom obrazovanju⁵⁰ propisano je da se učenje temeljeno na radu provodi kod poslodavca i/ili u ustanovi za strukovno obrazovanje, koja može biti i regionalni centar kompetentnosti. Polaznici mogu stjecati ishode učenja i tijekom razdoblja međunarodne mobilnosti u drugoj zemlji kod poslodavca ili u ustanovi za strukovno obrazovanje. Sadržaj i oblik javne isprave te sadržaj i oblik uvjerenja propisuje pravilnikom ministar nadležan za obrazovanje (čl. 5. st. 4., 5. i 6.).

47 V. više na: <https://www.azvo.hr/hr/ured-enic-naric/priznavanje-kvalifikacija> (27. 11. 2017.)

48 V. npr.: Ured za akademsko priznavanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija Sveučilišta u Zagrebu, <http://www.unizg.hr/studiji-i-studiranje/upisi-stipendije-priznavanja/akademsko-priznavanje-inozemnih-visokoskolskih-kvalifikacija/> (1. 12. 2017.)

49 NN 17/07, 107/07, 24/10.

50 NN 30/09, 24/10, 22/13 i 25/18.

4.3. Nacionalne integracijske politike

Hrvatski sabor je 17. listopada 2014. godine usvojio Strategiju obrazovanja, znanosti i tehnologije⁵¹ (u daljnjem tekstu: Strategija), a 20. studenog imenovao Posebno stručno povjerenstvo za provedbu Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije. U dijelu Strategije koji se odnosi na cjeloživotno učenje kao jedan od ciljeva (cilj 3.) navodi se "...razvijanje procesa i sustava priznavanja neformalno i informalno stečenih znanja i vještina". Sustav vrednovanja neformalnog i informalnog učenja namijenjen je ponajprije odraslim osobama koje posjeduju životno i radno iskustvo. Istaknuto je da je prilikom vrednovanja neformalnog i informalnog učenja "... nužno uvažiti potrebu da se mijenja kulturološki pogled na neformalno i informalno učenje te da se uzima u obzir učenje i promiče široka prihvaćenost netradicionalnih putova učenja." Slijedom provedbi sadržaja Strategije, izmjene su inkorporirane u nacionalno zakonodavstvo 2018. u sklopu odredaba prethodno spomenutog čl. 5. st. 4., 5. i 6. Zakona o strukovnom obrazovanju (NN 25/18).

Posebno stručno povjerenstvo za provedbu Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije i koordinaciju strategija i djelovanja na području obrazovanja i znanosti izradilo je 14. veljače 2018. Prijedlog Akcijskog plana provedbe Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije u kojem je propisalo konkretne mjere za provedbu ciljeva iz Strategije (sastoji se od šest cjelina: cjeloživotno učenje, rani i predškolski, osnovnoškolski i srednjoškolski odgoj i obrazovanje, visoko obrazovanje, obrazovanje odraslih, znanost i tehnologija te smjernice za provedbu strategije).⁵²

Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje 2017.–2019. (u daljnjem tekstu: Akcijski plan), usvojen je na 67. sjednici Vlade RH održanoj 23. studenog 2017. godine⁵³. Akcijskim planom obuhvaćeno je sedam strateških područja te su definirane integracijske mjere kao i nositelji tih mjera. U strateškom području koje se odnosi na obrazovanje i učenje jezika kao jedna od mjera (mjera 10.4.) predviđeno je i osigurati priznavanje obrazovnih kvalifikacija i prije stečenih kompetencija osobama (koje zbog kriznog i nesigurnog stanja u zemljama porijekla) ne mogu pribaviti stečene diplome i druge dokumente kojima potvrđuju prethodnu razinu obrazovanja. Kao nositelji mjere određeni su Ministarstvo znanosti i obrazovanja, nadležne agencije, odgojno-obrazovne ustanove, visoka učilišta, ustanove za obrazovanje odraslih, dok će se potrebna sredstva za provedbu mjere osigurati kroz redovita sredstva državnog proračuna i EU fondove.

51 NN 124/14.

52 V. <https://mzo.gov.hr/zavrsono-14-veljace-2018-o-prijedlogu-akcijskog-plana-provedbe-strategije-obrazovanja-znanosti-i-tehnologije/776> (1. 8. 2020.). Prijedlog Akcijskog plana provedbe Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije prošao je postupak javnog savjetovanja, ali prema javno dostupnim podacima do završetka pisanja ovog rada nije usvojen na sjednici Vlade RH.

53 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> (1. 12. 2017.)

Očekuje se donošenje novog dokumenta za integraciju osoba pod međunarodnom zaštitom.

5. Zaključak

Usprkos tome što su na razini EU razvijeni brojni alati namijenjeni olakšavanju priznavanja kvalifikacija izbjeglicama, većina zemalja i dalje provodi tradicionalni postupak priznavanja kvalifikacija temeljen na materijalnim dokazima, odnosno valjanoj dokumentaciji. Zbog specifične situacije u kojoj se nalaze, izbjeglice u većini slučajeva nemaju dokumentaciju kojom bi mogle dokazivati stečene kvalifikacije te ju vrlo često ne mogu niti ishoditi od nadležnih institucija u zemlji podrijetla.

Upravo nedostatak materijalnih dokaza, dokumentacije najveća je zapreka u ostvarivanju prava na priznavanje kvalifikacija izbjeglica što posljedično vodi tome da izbjeglice često ostanu nezaposlene ili su prisiljene raditi povremene i loše plaćene poslove. Potrebno je poticati države da tradicionalne sustave priznavanja kvalifikacija prilagode ili izmijene te da što više koriste sve dostupne alate.

Omogućiti izbjeglicama da se koriste kvalifikacijama koje su stekli prije dolaska u zemlju odredišta, važno je kako bi izbjeglice mogle postati aktivni članovi društva, što bi sigurno doprinjelo i smanjenju njihovih trauma stečenih teškim izbjegličkim iskustvom, ali i obogatilo društva koja su ih primila.

Literatura

Lapaš, D. (2008) Međunarodnopravna zaštita izbjeglica, Zagreb: Hrvatski pravni centar.

Dokumenti i propisi

Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje 2017.–2019. Dostupno na: <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/AKCIJSKI%20PLAN%20ZA%20INTEGRACIJU%202017-2019.pdf> (1. 12. 2017.)

Commission staff working document evaluation of the Council Recommendation of 20 December 2012 on the validation of non-formal and informal learning {COM(2020) 274 final} – {SWD(2020) 122 final}, 1. 7. 2020. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020SC0121&from=LT> (27. 7. 2020.)

Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union, COM (2005) 389 final, 1. 9. 2005. Dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:EN:PDF> (11. 10. 2017.)

IV. Pregled međunarodnih, europskih i nacionalnih standarda...

- Council Recommendation of 20 December 2012 on the validation of non-formal and informal learning, OJ C 398/1, 22. 12. 2012. Dostupno na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012H1222\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012H1222(01)&from=EN) (11. 10. 2017.)
- Danish Refugee Council (DRC) (1998). Assessment and Recognition of Refugees Qualifications in the European Community. Dostupno na: http://www.aic.lv/ace/WP/Refugees/guid_ref.htm (11. 10. 2017.)
- ENIC/NARIC <https://www.enic-naric.net/>
- Europska komisija. Program vještina za Europu (2020). Dostupno na: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22832&langId=en> (17. 8. 2020.)
- Europska komisija. Strukovno obrazovanje i osposobljavanje – Pristup otporan na promjene u budućnosti. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22828&langId=hr> (18. 8. 2020.)
- European Area of Recognition Project (EAR). The European Recognition Manual for Higher Education Institutions – Practical guidelines for credential evaluators and admissions officers to provide fair and flexible recognition of foreign degrees and studies abroad, 2016. Dostupno na: <http://www.enic-naric.net/fileusers/European%20Recognition%20Manual%20Second%20Edition.pdf> (3. 11. 2017.)
- Globalna konvencija o priznavanju kvalifikacija u visokom obrazovanju, 25. 11. 2019. Dostupno na: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373602/PDF/373602eng.pdf.multi.page=> (24. 7. 2020.)
- IOM (2013). Recognition of Qualifications and Competences of Migrants. Dostupno na: https://publications.iom.int/system/files/pdf/recognition_qualifications_competencesofmigrants.pdf (4. 9. 2017.)
- Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Akcijski plan za integraciju državljana trećih zemalja, COM/2016/0377, 7. 6. 2016. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0377&qid=1608229961623&from=HR> (11. 10. 2017.)
- Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Novi program vještina za Europu – Suradnja na jačanju ljudskog kapitala, zapošljivosti i konkurentnosti, COM/2016/0381 final, 10. 6. 2016. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0381&from=HR> (12. 10. 2017.)
- Konvencija o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe, 11. 4. 1997., NN MU 9/02 i 15/02.
- Konvencija o statusu izbjeglica, 28. 7. 1951., SL SFRJ: MU 15/60.
- Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, 16. 12. 1966., SL SFRJ: MU 7/71.
- Ministarstvo znanosti i obrazovanja, <https://mzo.gov.hr/>
- Odbor Konvencije o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u Europskoj regiji (2017). Preporuke o priznavanju kvalifikacija izbjeglica, raseljenih osoba i osoba u situaciji sličnoj

IV. Pregled međunarodnih, europskih i nacionalnih standarda...

izbjegličkoj. Dostupno na: <https://rm.coe.int/recommendation-on-recognition-of-qualifications-held-by-refugees-displ/16807688a8> (20. 10. 2017.)

Pravilnik o načinu provođenja programa i provjeri znanja tražitelja azila, azilanata, stranaca pod privremenom zaštitom i stranaca pod supsidijarnom zaštitom, radi pristupa obrazovnom sustavu Republike Hrvatske, NN 89/08 i 70/15.

Pravilnik o visini naknade i oslobođenjima od plaćanja naknade za troškove postupka priznavanja inozemnih visokoškolskih kvalifikacija i razdoblja studija, NN 60/05 i 10/08.

Preporuka Vijeća od 22. svibnja 2018. o ključnim kompetencijama za cjeloživotno učenje, OJ C 189, 4. 6. 2018. Dostupno na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018H0604\(01\)&from=HR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018H0604(01)&from=HR) (27. 7. 2020.)

Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća 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 i o izmjeni Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem, COM(2016) 466 final, 3. 7. 2016. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0466&qid=1608228884093&from=HR> (27. 7. 2020.)

Pročišćeni tekst: 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 (preinačena), OJ C 337, 20. 12. 2011. i OJ C 76, 12. 3. 2020. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011L0095-201111220&from=HR> (27. 7. 2020.)

Pročišćeni tekst: Direktiva 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija, 24. 4. 2020. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:02005L0036-20200424&from=HR> (27. 7. 2020.)

Protokol o statusu izbjeglica, 31. 1. 1967., SL SFRJ-MU 15/67.

Strategiju obrazovanja, znanosti i tehnologije, NN 124/14.

The European Training Foundation (2017). Recognition and validation of qualifications and skills for refugees: Selected practices from Europe. Dostupno na: <https://connections.etf.europa.eu/files/form/anonymous/api/library/22e20594-d3f5-4798-b6b8-fa32ef949368/document/94740da2-c333-430d-8b91-22a78bed1243/media/Recognition%20and%20validation%20of%20qualifications%20and%20skills%20for%20refugees%20-%20practices%20from%20Europe%20for%20Turkey.pdf> (11. 10. 2017.)

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) (1999). General Comment No. 13: The Right to Education (Art. 13 of the Covenant). Dostupno na: <https://www.refworld.org/pdfid/4538838c22.pdf> (10. 10. 2017.)

UNHCR (2011). Refugee Education: A Global Review. Dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/510a718e2.html> (10. 10. 2017.)

IV. Pregled međunarodnih, europskih i nacionalnih standarda...

UNHCR (2007). Note on the Integration of Refugees in the European Union. Dostupno na: <http://www.unhcr.org/protection/integration/463b462c4/note-integration-refugees-european-union.html> (11. 10. 2017)

UNHCR (2005). UNHCR Executive Committee, Conclusion No. 104. Dostupno na: <http://www.unhcr.org/excom/exconc/4357a91b2/conclusion-local-integration.html> (12. 10. 2017.)

Ustav RH, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.
Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, NN 70/15 i 127/17.

Zakon o obrazovanju odraslih, NN 17/07, 107/07 i 24/10.

Zakon o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija, NN 158/03, 198/03, 138/06, 124/09 i 45/11.

Zakon o strukovnom obrazovanju, NN 30/09, 24/10, 22/13 i 25/18.

Mrežne stranice

Agencija za odgoj i obrazovanje (AZOO) <https://www.azoo.hr/>

Agencija za znanost i visoko obrazovanje (AZVO) <https://www.azvo.hr/hr/>

Council of Europe <https://www.coe.int/en>

Europska komisija https://ec.europa.eu/info/index_en

Hrvatski jezični portal <http://hjp.znanje.hr>

inHERE Project <https://www.inhereproject.eu>

Sveučilište u Zagrebu <http://www.unizg.hr/>

UNESCO <https://www.unesco.org>

Visible Skills for Adults (VISKA) <http://viskaproject.eu>

IV. AN OVERVIEW OF INTERNATIONAL, EUROPEAN AND NATIONAL STANDARDS OF THE RECOGNITION OF QUALIFICATIONS OF REFUGEES

Anamarija Kovač

SUMMARY

The recognition of previously acquired qualifications is a prerequisite for the successful integration of refugees in the labour market and in the education system.

In the past few years, a huge influx of migrants and refugees into Europe has significantly increased the number of initiatives for the recognition of qualifications. In order to ensure the effectiveness of the instruments to

IV. Pregled međunarodnih, europskih i nacionalnih standarda...

integrate refugees in the labour market, the process of identification, recognition and validation of the qualifications and skills of refugees should become part of a wider system for integration in the labour market.

In this chapter, an overview of international, European and national documents providing for the recognition of educational and other professional qualifications of refugees is presented. The process of recognition of refugees' qualifications in the Republic of Croatia is analysed as well. In her conclusion, the author states that despite the fact that there are numerous tools at the European level aimed at facilitating recognition, most countries still apply the traditional procedure based on material evidence. It is necessary to encourage countries to adjust and to modify their traditional systems of recognition and to use all existing and available tools.

Keywords: validation, qualifications, refugees, informal learning



INSTITUT SPAJANJA OBITELJI U REPUBLICI HRVATSKOJ*

SAŽETAK

Spajanje obitelji je pravo, koje imaju članovi uže obitelji osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom, da se spoje s njom u zemlji koja je toj osobi odobrila međunarodnu zaštitu i da nastave legalno živjeti u toj zemlji, ostvarujući zakonom propisana prava.

U kontekstu međunarodnog izbjegličkog prava, Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine ne spominje spajanje obitelji, ali Završni akt Konferencije opunomoćenika na kojem je donesena potvrđuje da je jedinstvo obitelji osnovno pravo izbjeglice i daje preporuku vladama da poduzimaju potrebne mjere zaštite izbjegličke obitelji, posebno sa svrhom da se osigura očuvanje jedinstva obitelji.

Vezano za pravnu stečevinu EU o azilu, relevantni propis koji uređuje institut spajanja obitelji je Direktiva Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. godine o pravu na spajanje obitelji koja je prenesena i u hrvatsko zakonodavstvo.

U Hrvatskoj pravo na spajanje obitelji detaljnije je regulirano Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, a u postupku odobravanja spajanja obitelji primjenjuje se i Zakon o strancima. Prva faza postupka obuhvaća podnošenje zahtjeva za odobravanje privremenog boravka, a druga izdavanje vize odnosno dozvole boravka.

U radu se razmatraju i najvažniji problemi i izazovi u spajanju obitelji koji su zamijećeni u praksi Hrvatskog pravnog centra i drugih organizacija, s potencijalnim rješenjima.

Ključne riječi: spajanje obitelji, Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Zakon o strancima, odobravanje privremenog boravka, izdavanje vize

* Autorica je Tatjana Holjevac, mag. iur., voditeljica Programa zaštite djece bez pratnje i ranjivih skupina u HPC-u. Rad je izrađen u prosincu 2019. te ažuriran u rujnu 2020.

1. UVOD¹

Osobama koje su proganjane u svojoj zemlji zbog rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili zbog političkog mišljenja i koje ispunjavaju i ostale kriterije u skladu s propisima određene zemlje, može biti odobrena međunarodna zaštita. S obzirom na to da se međunarodna zaštita može zatražiti samo ako se osoba nalazi izvan zemlje podrijetla, osobe obično kreću na dugotrajan put, često otežan zbog toga što su prisiljeni kretati se bez putnih isprava i potrebnih viza, odnosno neregularnim putevima. Tijekom tog puta često dolazi do razdvajanja obitelji. Također, događa se i da osobe koje bježe iz zemalja podrijetla od proganjanja ili rata budu prisiljene ostaviti neke članove svoje obitelji iza sebe. Ponovno spajanje s članovima obitelji često predstavlja veliki izazov mnogim osobama s odobrenom međunarodnom zaštitom. Važnost instituta spajanja obitelji proizlazi i iz toga što se radi o osobama koje se ne mogu vratiti u svoju zemlju podrijetla, niti ju posjećivati, pa time nemaju mogućnost života ili susreta sa članovima svojih obitelji. Stoga mogućnost ponovnog ujedinjenja s članovima obitelji može imati ključnu ulogu u pomaganju osobama s odobrenom međunarodnom zaštitom da se prilagode novim okolnostima u novoj zemlji, te je to često i presudan korak u njihovoj integraciji u društvo. Također, postupci ponovnog spajanja obitelji pomažu promicanju sigurnih i legalnih puteva članova obitelji te sprječavanju krijumčarenja i trgovanja ljudima. Stoga je potrebno iznaći mehanizme spajanja obitelji koji će biti brzi i učinkoviti, radi što bržeg povezivanja članova obitelji s osobama s odobrenom međunarodnom zaštitom (Nicholson, 2018: 2).²

Osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom u Republici Hrvatskoj su osobe kojima je Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske odobrilo međunarodnu zaštitu, dakle azil ili supsidijarnu zaštitu. Time dobivaju status azilanta ili stranca pod supsidijarnom zaštitom, a koji im jamči cijeli niz prava sukladno hrvatskom zakonodavstvu. Jedno od zakonom zajamčenih prava je i pravo na spajanje obitelji. Prema Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti³ (dalje u tekstu: ZMPZ) azilant se smatra izbjeglicom kojoj je priznat azil u smislu Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine.⁴

1 U ovom radu određene imenice navedene su u muškom rodu, a koriste se kao neutralne za muški ili ženski rod.

2 Nicholson, F. (2018), The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification, LEGAL AND PROTECTION POLICY RESEARCH SERIES, DIVISION OF INTERNATIONAL PROTECTION, Geneva, UNHCR, dostupno na: <https://www.unhcr.org/5a8c413a7.pdf>, pristupljeno dana 9. 1. 2020.

3 NN 70/15, 127/17.

4 Čl. 4. t. 6. ZMPZ.

Prema podacima Ministarstva unutarnjih poslova u Republici Hrvatskoj je do 30. rujna 2019. odobreno ukupno 742 azila i 142 supsidijarne zaštite.⁵ U 2018. godini bilo je ukupno 39 zahtjeva za spajanje obitelji s korisnicima međunarodne zaštite i to 25 za državljane Sirije, 9 Iraka, i po jedan iz Egipta, Jemena, Rusije, Turske i Sudana. Odobreno je ukupno 29 zahtjeva, a za 10 je postupak u trenutku zaprimanja informacija bio još u tijeku.⁶

Postupak spajanja obitelji složen je i dugotrajan postupak koji zahtijeva zajednički napor i djelovanje različitih državnih tijela. Važnu ulogu u postupku spajanja obitelji imaju Ministarstvo unutarnjih poslova putem policijskih uprava/postaja i Ministarstva vanjskih i europskih poslova putem veleposlanstava i/ili konzularnih predstavništava Republike Hrvatske, te međunarodne i nevladine organizacije kao i Hrvatski Crveni križ, koji aktivno pružaju različite oblike pomoći ovisno o tome kojom vrstom djelatnosti se bave, pravnom, humanitarnom, psihološkom i sl.

Što se tiče primjene instituta spajanja obitelji u praksi, prema MIPEX indeksu iz 2014. godine, Republika Hrvatska se nalazi negdje oko prosjeka EU-a kada govorimo o poštovanju minimalnih standarda kod ostvarivanja prava na spajanje obitelji. U drugim srednjoeuropskim zemljama malo je zakonskih prepreka koje državljanima trećih zemalja otežavaju spajanje obitelji, ali imaju mogućnost odbijanja zahtjeva diskrecijskim odlukama. Trajanje samog postupka i financijska sredstva potrebna za provođenje postupka te putovanje su opterećujući čimbenici. Primjerice, Austrija i Nizozemska će odobriti pravo na spajanje obitelji u slučajevima smrti, razvoda, odvajanja i nasilja, dok se pojedine zemlje (npr. Francuska, Poljska, Španjolska, Švedska, Norveška i SAD) trude razjasniti prava na autonomiju boravka za sve obitelji nekoliko godina nakon podnošenja zahtjeva.⁷

2. Institut spajanja obitelji u međunarodnom i europskom pravu

Kada govorimo o pravu na spajanje obitelji u kontekstu međunarodnog izbjegličkog prava, Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine ne spominje spajanje obitelji, ali Završni akt Konferencije opunomoćenika na kojem je donesena potvrđuje da je "jedinstvo obitelji... osnovno pravo izbjeglice" i preporučuje da vlade "poduzimaju potrebne mjere zaštite izbjegličke obitelji, posebno s ciljem da se osi-

5 <https://mup.gov.hr/UserDocsImages/statistika/2019/Tra%C5%BEitelji%20me%C4%91unarodne%20za%C5%A1tite%20u%202019%20godini/2-10-trazitelji-azila-do-30-9.pdf>, pristupljeno 9. 1. 2020.

6 Podaci dobiveni od Ministarstva unutarnjih poslova dana 28. 1. 2019. za potrebe pisanja izvještaja za Asylum Information Database (AIDA), Country report Croatia.

7 http://www.imin.hr/c/document_library/get_file?uuid=59d7e46c-5152-4a8d-ad14-a296e468d-6ca&groupId=10156, pristupljeno 9. 1. 2020.

gura očuvanje jedinstva obitelji... [i] za zaštitu izbjeglica koje su maloljetnici, posebno djece bez pratnje, a pogotovo djevojčica, s posebnim naglaskom na skrbništvo i usvajanje". Odbor za ljudska prava potvrdio je da članak 23. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima "jamči zaštitu obiteljskog života uključujući interes za spajanje obitelji". U svom Općem komentaru br. 19 Odbor kaže: "mogućnost zajedničkog života podrazumijeva usvajanje odgovarajućih mjera, kako na nacionalnoj razini, tako i u svakom pojedinačnom slučaju, u suradnji s drugim državama, kako bi se osiguralo jedinstvo ili ponovno spajanje obitelji, osobito ako su njihovi članovi razdvojeni iz političkih, ekonomskih ili sličnih razloga." (Nicholson, 2018: 7).⁸ Isto tako, Odbor za prava djeteta naglašava u svom Općem komentaru br. 6 iz 2005. godine vezano za postupanje prema djeci bez pratnje ili djeci odvojenoj od roditelja sljedeće: "Da bi se u potpunosti poštovala obveza država prema članku 9. Konvencije o pravima djeteta, da osiguraju da dijete neće biti odvojeno od svojih roditelja protiv njihove volje, svi naponi trebaju biti uloženi da se dijete bez pratnje ili dijete odvojeno od roditelja vrati roditeljima, osim ako je daljnje razdvajanje u skladu s djetetovim najboljim interesom, uzimajući u obzir u potpunosti pravo djeteta na izražavanje svog mišljenja" (Nicholson, 2018: 9).⁹

Regionalni standardi i sudska praksa o spajanju obitelji najrazvijeniji su u europskom kontekstu, a obuhvaćaju:

- razvoj sudske prakse Europskog suda za ljudska prava od 1980-ih kao važne za spajanje obitelji izbjeglica i osoba sa supsidijarnom zaštitom;
- ključne odredbe EU direktive o spajanju obitelji;
- noviju sudsku praksu Suda Europske unije vezanu na tumačenje ove Direktive; i
- pravo na dobru upravu i povezana načela.¹⁰

Što se tiče pravne stečevine EU o azilu, relevantni propis koji uređuju institut spajanja obitelji je Direktiva Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. godine o pravu na spajanje obitelji¹¹. Ta je direktiva prenesena i u hrvatsko zakonodavstvo. Direktivom se određuju uvjeti za ostvarivanje prava na spajanje obitelji od državljana trećih

8 Nicholson, F. (2018), The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification, LEGAL AND PROTECTION POLICY RESEARCH SERIES, DIVISION OF INTERNATIONAL PROTECTION, Geneva, UNHCR, dostupno na: <https://www.unhcr.org/5a8c413a7.pdf>, pristupljeno dana 9. 1. 2020.

9 Nicholson, F. (2018), The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification, LEGAL AND PROTECTION POLICY RESEARCH SERIES, DIVISION OF INTERNATIONAL PROTECTION, Geneva, UNHCR, dostupno na: <https://www.unhcr.org/5a8c413a7.pdf>, pristupljeno dana 9. 1. 2020.

10 Nicholson, F. (2018), The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification, LEGAL AND PROTECTION POLICY RESEARCH SERIES, DIVISION OF INTERNATIONAL PROTECTION, Geneva, UNHCR. dostupno na: <https://www.unhcr.org/5a8c413a7.pdf>, pristupljeno dana 9. 1. 2020.

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

zemalja, uključujući izbjeglice, koji zakonito borave na teritoriju država članica EU. "Ponovno spajanje obitelji nužan je put ka omogućavanju obiteljskog života. Pomaže stvaranju sociokulturne stabilnosti olakšavajući integraciju državljana trećih zemalja u državu članicu, što također služi za promicanje ekonomske i socijalne kohezije...". Direktiva se posebno odnosi na izbjeglice te naglašava da se posebna pažnja treba posvetiti položaju izbjeglica zbog razloga koji su ih prisilili da napuste svoju zemlju i onemogućili im da vode normalan obiteljski život u zemlji podrijetla. Stoga bi se trebali uspostaviti povoljniji uvjeti za ostvarivanje njihovog prava na spajanje obitelji (Nicholson, 2018: 24).¹²

Spajanje obitelji obuhvaća pravo, koje imaju članovi uže obitelji osoba s odobrenom međunarodnom zaštitom, da se spoje s tom osobom u zemlji koja je toj osobi odobrila međunarodnu zaštitu i da nastave legalno živjeti u toj zemlji, ostvarujući zakonom propisana prava.

3. Pravo na spajanje obitelji u hrvatskom pravu

3.1. Uvjeti za odobravanje prava na spajanje obitelji

Pravo na spajanje obitelji u Republici Hrvatskoj detaljnije je regulirano ZMPZ¹³, a u postupku odobravanja spajanja obitelji primjenjuje se i Zakon o strancima (dalje: ZOS)¹⁴.

Azilant i stranac pod supsidijarnom zaštitom kao i stranac pod privremenom zaštitom u Republici Hrvatskoj imaju pravo na spajanje obitelji¹⁵ s članovima njihove uže obitelji koje definira ZMPZ¹⁶. To su bračni ili izvanbračni drug ili istospolni partner (ako postoji više žena, odnosno muževa, pravo na spajanje obitelji odobrit će se samo jednoj ženi odnosno jednom mužu), maloljetno (biološko ili posvojeno) dijete, maloljetno (biološko ili posvojeno) dijete partnera koji ostvaruje roditeljsku skrb o djetetu, punoljetno dijete koje zbog bolesti ili zdravstvenog stanja nije u mogućnosti brinuti se za sebe, roditelji s kojima je osoba s odobrenom međunarodnom zaštitom živjela u zajedničkom kućanstvu, ako se utvrdi da je ovisna o skrbi osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom. Ako se radi o djetetu koje je u

12 Nicholson, F. (2018), The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification, LEGAL AND PROTECTION POLICY RESEARCH SERIES, DIVISION OF INTERNATIONAL PROTECTION, Geneva, UNHCR, dostupno na: <https://www.unhcr.org/5a8c413a7.pdf>, pristupljeno dana 9. 1. 2020.

13 Čl. 64., st. 2. t. 2. ZMPZ.

14 NN 130/11, 74/13, 69/17, 46/18, 53/20.

15 Čl. 83. st. 1. t. 8. ZMPZ.

16 Čl. 66. st. 1. ZMPZ i čl. 4. st. 1. t. 18. ZMPZ.

Republici Hrvatskoj dobilo međunarodnu zaštitu, roditelji ili njegovi zakonski zastupnici se mogu spojiti s njim. Članovi obitelji azilanta i stranca pod supsidijarnom zaštitom koji zakonito borave u Republici Hrvatskoj ostvaruju ista prava kao i azilant, odnosno stranac pod supsidijarnom zaštitom.¹⁷

Definicija članova uže obitelji prema odredbama ZOS-a se razlikuje od one definirane ZMPZ. Tako prema ZOS-u, članovi obitelji su bračni drugovi, osobe koje su u izvanbračnoj zajednici, maloljetna zajednička djeca bračnih i izvanbračnih drugova, njihova maloljetna posvojena djeca te maloljetna djeca svakog od njih, a koja nisu zasnovala vlastitu obitelj, te roditelji ili posvojitelji maloljetne djece.¹⁸ Iznimno, članom uže obitelji može se smatrati i drugi srodnik, ako postoje posebni osobni ili ozbiljni humanitarni razlozi za spajanje obitelji u Republici Hrvatskoj.¹⁹

Ako osoba ne može pribaviti službene dokumente kojima dokazuje određeni obiteljski odnos, uzet će se u obzir okolnosti na temelju kojih se može procijeniti postoji li takav odnos, a odluka o odbijanju zahtjeva za spajanje obitelji ne može se temeljiti isključivo na činjenici da ne postoje službeni dokumenti kojima se dokazuje određeni obiteljski odnos.

3.2. Isključenje od prava na spajanje obitelji

U određenim slučajevima, unatoč ispunjavanju svih pretpostavki za spajanje obitelji, može doći do isključenja od prava na spajanje obitelji. Tako pravo na spajanje obitelji neće imati član obitelji kod kojeg postoje razlozi za isključenje azila ili isključenje supsidijarne zaštite, te ako postoje okolnosti koje utječu na zaštitu nacionalne sigurnosti ili javni poredak Republike Hrvatske.²⁰ Razlozi za isključenje od zaštite odnose se na situaciju u kojoj osoba može uživati zaštitu ili prima pomoć tijela ili agencija Ujedinjenih naroda, osim UNHCR-a te odobren boravak u zemlji koja na temelju tog boravka priznaje ista prava i obveze kao državljanima te zemlje (osim ako ta zaštita prestane iz bilo kojeg razloga na koji osoba nije imala utjecaja, a njezin položaj nije konačno riješen u skladu s odgovarajućim rezolucijama koje je usvojila Opća skupština Ujedinjenih naroda). Također, razlozi za isključenje obuhvaćaju i postojanje ozbiljnih razloga na temelju kojih se smatra da je osoba počinila, poticala ili na drugi način sudjelovala u izvršenju zločina protiv mira, ratnog zločina ili zločina protiv čovječnosti utvrđenog odredbama međunarodnih akata, teškog nepolitičkog kaznenog djela izvan Republike Hrvatske, a prije njezinog dolaska u Republiku Hrvatsku, uključujući i osobito okrutna postupanja, čak i ako su počinjena s navodnim političkim ciljem te djela koja su u suprotnosti s ciljevima i načelima Ujedinjenih

17 Čl. 66. st. 4. ZMPZ.

18 Čl. 56. st. 1. ZOS.

19 Čl. 56. st. 2. ZOS.

20 Čl. 66. st. 5. ZMPZ.

naroda, kao što je istaknuto u Preambuli i člancima 1. i 2. Povelje Ujedinjenih naroda. Takvim osobama neće se odobriti pravo na spajanje obitelji.

Isključenje supsidijarne zaštite, pa tako i prava na spajanje obitelji, će se primijeniti kod osoba kod kojih postoje ozbiljni razlozi na temelju kojih se smatra da je osoba počinila, poticala ili na drugi način sudjelovala u izvršenju zločina protiv mira, ratnog zločina ili zločina protiv čovječnosti utvrđenog odredbama međunarodnih akata ili teškog kaznenog djela (kojim se smatra kazneno djelo za koje se prema hrvatskom zakonodavstvu može izreći kazna zatvora u trajanju od pet godina ili teža kazna) te djela koja su u suprotnosti s ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda, kao što je istaknuto u Preambuli i članku 1. i 2. Povelje Ujedinjenih naroda. Također, ako se utvrdi da osoba predstavlja opasnost za nacionalnu sigurnost ili javni poredak Republike Hrvatske, isključit će se od primjene instituta spajanja obitelji.

3.3. Poseban položaj djece u postupku spajanja obitelji

Djeca bez pratnje, zbog svoje dobi, pripadaju najranjivijoj skupini osoba. Prilikom postupanja prema djeci bez pratnje treba se primijeniti načelo najboljeg interesa djeteta i uvijek donositi odluke u skladu s dobrobiti svakog pojedinog djeteta. Kada se procjenjuje najbolji interes djeteta trebaju se ispitati i mogućnost spajanja djeteta s njegovom obitelji.²¹ Poseban skrbnik/skrbnik djeteta bez pratnje je dužan poduzeti sve potrebne radnje, uključujući kontaktiranje i suradnju s mjerodavnim ministarstvima, drugim državnim i inozemnim tijelima te nevladinim organizacijama radi spajanja djeteta s obitelji, ako je to u njegovom najboljem interesu.²²

Ako je dijete bez pratnje zatražilo međunarodnu zaštitu, te izjavilo da su mu roditelji ili drugi srodnici u jednoj od zemalja Europske unije, primijenit će se Uredba Dublin III²³, koja omogućava djeci bez pratnje da se spoje sa svojim roditeljima ili drugim srodnicima u zemljama članicama Europske unije. U tom postupku aktivno sudjeluje Ministarstvo unutarnjih poslova te poseban skrbnik/skrbnik djeteta bez pratnje. Dublinski postupak pokreće se po službenoj dužnosti na temelju podataka danih u zahtjevu za međunarodnu zaštitu u kojem se prikuplja što više podataka o obitelji i srodnicima te svi potrebni dokumenti. Podaci se prikupljaju i putem Eurodac sustava. U slučaju pozitivnog rješavanja dublinskog postupka, poseban skrbnik/skrbnik djeteta bez pratnje u pratnji je djeteta tijekom transfera do druge države članice Europske unije, sve do preuzimanja djeteta od roditelja ili nadležnih službi

21 Čl. 10. st. 2. ZMPZ.

22 Čl. 10. st. 3. ZMPZ.

23 Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person OJ L 180, 29. 6. 2013.

socijalne skrbi. Troškove transfera djeteta snosi Ministarstvo unutarnjih poslova, dok za posebnog skrbnika/skrbnika troškove puta snosi Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku.

3.4. Spajanje za članove obitelji osobe s odobrenom privremenom zaštitom

Kada govorimo o osobi koja ima odobrenu privremenu zaštitu u Republici Hrvatskoj, ona zahtjev za spajanje obitelji podnosi osobno ili ga podnosi član njezine obitelji koji želi doći u Republiku Hrvatsku.²⁴

Članu obitelji koji se spaja s osobom s odobrenom privremenom zaštitom, u slučaju ispunjavanja zakonom propisanih uvjeta također će se odobriti privremena zaštita. U slučajevima kada članovi obitelji uživaju privremenu zaštitu u različitim državama članicama Europske unije, prilikom spajanja obitelji uzet će se u obzir interesi članova obitelji.²⁵

4. Postupak spajanja obitelji u Republici Hrvatskoj

U slučaju spajanja obitelji azilanta i stranca pod supsidijarnom zaštitom, postupak se provodi primjenom odredaba ZMPZ²⁶ i odredbama ZOS.

Postupak se sastoji od dvije faze. Prva faza postupka obuhvaća podnošenje zahtjeva za odobravanje privremenog boravka, dok se druga faza postupka odnosi na izdavanje vize odnosno dozvole boravka.

4.1. Podnošenje zahtjeva za privremeni boravak

4.1.1. Općenito

ZOS propisuje uvjete ulaska, kretanja, boravka i rada državljana trećih zemalja i državljana država članica EGP-a (Europskog gospodarskog prostora) i članova njihovih obitelji. Privremeni boravak, kao jedna od vrsta boravaka koje poznaje ZOS, odobrava se državljaninu treće zemlje koji namjerava boraviti ili boravi u Republici Hrvatskoj u svrhu spajanja obitelji.²⁷

Privremeni boravak će se odobriti državljaninu treće zemlje ako dokaže svrhu privremenog boravka, ima valjanu putnu ispravu, sredstva za uzdržavanje, zdravstveno

24 Čl. 89. st. 1. ZMPZ.

25 Čl. 89. st. 3. ZMPZ.

26 Čl. 66. st. 6. ZMPZ.

27 Čl. 47. st. 1. t. 1. ZOS.

osiguranje, nema zabranu ulaska i boravka u Republici Hrvatskoj i ako ne predstavlja opasnost za javni poredak, nacionalnu sigurnost ili javno zdravlje.²⁸ Može se odobriti državljaninu treće zemlje koji ispunjava prethodno navedene uvjete i koji je član uže obitelji hrvatskog državljanina, državljanina treće zemlje koji ima odobren stalni boravak, državljanina treće zemlje koji ima odobren privremeni boravak ili državljanina treće zemlje kojemu je odobrena međunarodna zaštita.²⁹

Zahtjev za odobrenje privremenog boravka podnosi se u diplomatskoj misiji, odnosno konzularnom uredu Republike Hrvatske. Zahtjev se može podnijeti i u policijskoj upravi, odnosno policijskoj postaji u Republici Hrvatskoj prema mjestu namjeravanog boravka državljanina treće zemlje, ako se radi o državljaninu treće zemlje kojemu za ulazak u Republiku Hrvatsku nije potrebna viza. Zahtjev za odobrenje privremenog boravka podnosi osoba koja traži spajanje obitelji.

Isprave koje se prilažu uz zahtjev za izdavanje odobrenja za privremeni boravak moraju biti u izvorniku ili ovjerenom presliku, a strane isprave i u ovjerenom prijevodu na hrvatski jezik te ovjerene sukladno posebnim propisima.³⁰ Diplomatska misija, odnosno konzularni ured zaprimljeni zahtjev za izdavanje odobrenja za privremeni boravak prosljeđuje na postupanje nadležnoj policijskoj upravi odnosno policijskoj postaji u Republiku Hrvatsku. Zahtjev rješava nadležna policijska uprava odnosno policijska postaja prema namjeravanom mjestu boravka državljanina treće zemlje.

Obrazac zahtjeva za izdavanje odobrenja za privremeni i stalni boravak (Obrazac 1a) bijele je boje, pravokutnog oblika, veličine 21x29,7 cm.³¹ Zahtjevu se prilaže fotografija u boji veličine 35x45 mm, dokaz o osiguranim sredstvima za uzdržavanje³², dokaz o zdravstvenom osiguranju³³, preslika valjane putne isprave koju će službena osoba ovjeriti nakon uvida u original putne isprave te dokaz kojim se opravdava svrha boravka. Bitno je naglasiti da dokaz o osiguranim sredstvima za uzdržavanje te dokaz o zdravstvenom osiguranju ne mora podnijeti član uže obitelji državljanina treće zemlje kojem je odobrena međunarodna zaštita.³⁴

28 Čl. 54. ZOS.

29 Čl. 55. st. 1. ZOS.

30 Čl. 2. st. 1. Pravilnika o statusu i radu državljanina trećih zemalja u Republici Hrvatskoj (NN 52/12, 81/13, 38/15, 100/17, 116/2018).

31 Čl. 3. Pravilnika o statusu i radu državljanina trećih zemalja u Republici Hrvatskoj (NN 52/12, 81/13, 38/15, 100/17, 116/2018).

32 Ne podnosi član uže obitelji državljanina treće zemlje kojem je odobrena zaštita sukladno odredbama posebnog propisa kojim se regulira međunarodna zaštita.

33 Ne podnosi član uže obitelji državljanina treće zemlje kojem je odobrena zaštita sukladno odredbama posebnog propisa kojim se regulira međunarodna zaštita.

34 Čl. 58. ZOS.

Na fotografiji osoba mora biti fotografirana s lica, otkrivena čela, bez pokrivala za glavu (šešira, kape ili marama) i to tako da 70 do 80% visine fotografije pokazuje glavu osobe od brade do tjemena. Fotografija ne smije biti dotjerivana (retuširana) niti izrađena opremom za samofotografiranje. Fotografija mora biti izrađena na bijelom, sjajnom, tankom foto papiru.³⁵ Iznimno, od državljanina treće zemlje se može biti fotografiran s pokrivalom za glavu ako pokrivalo nosi radi vjerskih ili medicinskih razloga, pod uvjetom da pokrivalo ne prekriva obraze, bradu i čelo.³⁶

Po okončanju postupka policijska uprava odnosno policijska postaja obavještava diplomatsku misiju odnosno konzularni ured Republike Hrvatske da je zahtjev pozitivno riješen, na temelju čega diplomatska misija odnosno konzularni ured Republike Hrvatske obavještava člana obitelji da podnese zahtjev za vizu na temelju koje će ući u Republiku Hrvatsku.

4.1.2. Dokazi kojima se opravdava svrha boravka

Dokaz kojim se može opravdati postojanje bračne zajednice je vjenčani list koji ne smije biti stariji od šest mjeseci. Ako se dokazuje postojanje izvanbračne zajednice, kao dokazi se mogu koristiti rodni list ne stariji od šest mjeseci, uvjerenje o slobodnom bračnom stanju ako iz rodnog lista nije vidljivo bračno stanje, izvod iz registra za izvanbračne zajednice ako se on vodi u zemlji podrijetla, izjava izvanbračnih drugova o zajedničkom životu (zajedničko stanovanje zadnje tri godine prije podnošenja zahtjeva, izjave svjedoka o postojanju i trajanju izvanbračne zajednice i drugi dokaz o postojanju i trajanju izvanbračne zajednice). Ako je u izvanbračnoj zajednici rođeno zajedničko dijete prilažu se rodni listovi djeteta i izvanbračnih drugova (ne stariji od šest mjeseci) ili uvjerenje o slobodnom bračnom stanju, ako iz rodnog lista nije vidljivo bračno stanje. Ako se dokazuje odnos djeteta – roditelj potrebno je dostaviti rodni list ili odluku nadležnog tijela o posvojenju djeteta. Ako se dokazuje neko drugo srodstvo ili postojanje ozbiljnih osobnih ili humanitarnih razloga, nužno je predočiti dokumentaciju iz koje nesporno proizlazi srodstvo između osoba i postojanje ozbiljnih osobnih ili humanitarnih razloga za spajanje obitelji. U ovom slučaju policijska postaja može putem diplomatske misije, odnosno konzularnog ureda Republike Hrvatske provjeriti činjenice na kojima se dokazuje postojanje osobnih ili humanitarnih razloga.³⁷

Za spajanje obitelji policijska uprava odnosno policijska postaja će za supružnika ili člana obitelji s kojim se traži spajanje obitelji, uvidom u Informacijski sustav Mini-

35 Čl. 4. st. 2. Pravilnika o statusu i radu državljana trećih zemalja u Republici Hrvatskoj (NN 52/12, 81/13, 38/15, 100/17, 116/2018).

36 Čl. 4. st. 3. Pravilnika o statusu i radu državljana trećih zemalja u Republici Hrvatskoj (NN 52/12, 81/13, 38/15, 100/17, 116/2018).

37 Čl. 7. st. 1. Pravilnika o statusu i radu državljana trećih zemalja u Republici Hrvatskoj (NN 52/12, 81/13, 38/15, 100/17, 116/2018).

starstva unutarnjih poslova, utvrditi da li osoba ima hrvatsko državljanstvo, odobren boravak sukladno odredbama Zakona o strancima ili odobrenu zaštitu sukladno ZMPZ.³⁸

Nadležna policijska uprava, odnosno policijska postaja podnosiocu zahtjeva izdaje potvrdu o podnesenom zahtjevu. Ta potvrda sadrži ime i prezime državljanina treće zemlje, datum, mjesto, državu rođenja i državljanstvo državljanina treće zemlje koji traži privremeni boravak, datum podnošenja zahtjeva nadležnom tijelu, naziv nadležnog tijela, datum izdavanja, potpis službene osobe i pečat.³⁹

Radi utvrđivanja predstavlja li državljanin treće zemlje opasnost za javni poredak, policijska uprava odnosno policijska postaja dužna je u postupku izdavanja odobrenja za privremeni boravak zatražiti provjeru kod općinskog i županijskog suda te Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske, a policijski službenici dužni su izvršiti provjere državljanina treće zemlje i u drugim potražnim evidencijama.⁴⁰

4.1.3. Nadopuna zahtjeva

Zahtjev za odobrenje privremenog boravka se može nadopunjavati s traženim dokumentima. Traženi dokumenti se dostavljaju tijelu koje je zaprimilo zahtjev. Također, moguće je dokumente predati i nadležnoj policijskoj upravi odnosno postaji putem koje se odlučuje o zahtjevu. To može učiniti osoba na osnovi čijeg statusa državljanin treće zemlje traži reguliranje privremenog boravka. Policijska uprava odnosno postaja će o tome obavijestiti diplomatsku misiju odnosno konzularni ured Republike Hrvatske.⁴¹

4.1.4. Iznimke od uvjeta za odobrenje privremenog boravka

ZOS, uz obavezne uvjete koji se traže za odobrenje privremenog boravka, izričito navodi pojedine slučajeve u kojima nije potrebno ispunjavanje svih uvjeta koji se traže za odobravanje privremenog boravka te upućuje na određene olakšice. Tako propisuje da kada se radi o članu uže obitelji hrvatskog državljanina koji je podnio zahtjev za odobrenje privremenog boravka u svrhu spajanja obitelji, on ne mora ispunjavati uvjet kojim se traži da ima sredstva za uzdržavanje. Nadalje, takva osoba iznimno ne mora ispunjavati niti uvjet posjedovanja valjane putne isprave, i to kada

38 Čl. 7. st. 2. Pravilnika o statusu i radu državljana trećih zemalja u Republici Hrvatskoj (NN 52/12, 81/13, 38/15, 100/17, 116/2018).

39 Čl. 4. st. 4. Pravilnika o statusu i radu državljana trećih zemalja u Republici Hrvatskoj (NN 52/12, 81/13, 38/15, 100/17, 116/2018).

40 Čl. 4. st. 8. Pravilnika o statusu i radu državljana trećih zemalja u Republici Hrvatskoj (NN 52/12, 81/13, 38/15, 100/17, 116/2018).

41 Čl. 4. st. 6. Pravilnika o statusu i radu državljana trećih zemalja u Republici Hrvatskoj (NN 52/12, 81/13, 38/15, 100/17, 116/2018).

se važeća putna isprava ne može pribaviti u diplomatsko-konzularnom predstavništvu strane države u Republici Hrvatskoj, a njegov identitet je moguće nedvojbeno utvrditi na drugi način.⁴²

Član uže obitelji osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom za odobrenje privremenog boravka u svrhu spajanja obitelji ne mora dokazivati postojanje sredstava za uzdržavanje te ne mora imati zdravstveno osiguranje.⁴³

4.1.5. Razlozi neodobravanja privremenog boravka

U slučaju podnošenja zahtjeva za privremeni boravak u svrhu spajanja obitelji od strane više osoba koje se nalaze u poligamnom braku s osobom s odobrenom međunarodnom zaštitom u Republici Hrvatskoj, privremeni boravak će se odobriti samo jednom bračnom drugu.

Kada se radi o situaciji da je bračni ili izvanbračni drug oženjen ili je u dugotrajnoj vezi s drugom osobom ili se utvrdi da se radi o braku iz koristi, privremeni boravak neće biti odobren.

Drugi razlozi neodobravanja privremenog boravka su već izdana dozvola za boravak i rad za sezonski rad članu obitelji državljanina treće zemlje, ako je odobren privremeni boravak u druge svrhe, pružatelju usluga, upućenim radnicima i pograničnom radniku, članu obitelji kod kojeg postoje razlozi za isključenje te zbog razloga zaštite nacionalne sigurnosti ili javnog poretka Republike Hrvatske. Spajanje obitelji se neće odobriti niti kada je priložena dokumentacija prijevarno stečena, prepravljena ili krivotvorena ili ako postoje dokazi ili ozbiljni i objektivni razlozi da bi državljaniin treće zemlje boravio u Republici Hrvatskoj u svrhu različitu od one zbog koje podnosi zahtjev za odobrenje privremenog boravka, ili ako je u Schengenskom informacijskom sustavu izdano upozorenje u svrhu odbijanja ulaska i boravka.

4.1.6. Rok važenja privremenog boravka

Odobrenje za privremeni boravak u svrhu spajanja obitelji izdaje se s rokom važenja do godine dana odnosno do isteka roka važenja odobrenja privremenog boravka osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom s kojom se traži spajanje obitelji.

Državljaninu treće zemlje koji je prethodno imao neprekidno odobren privremeni boravak u svrhu spajanja obitelji u trajanju od najmanje dvije godine, odobrenje privremenog boravka u istu svrhu može se odobriti s rokom važenja do dvije godine, odnosno do isteka roka važenja privremenog boravka državljanina treće zemlje s kojim se traži spajanje obitelji.

42 Čl. 56.a ZOS.

43 Čl. 58. ZOS.

4.2. Izdavanje vize

4.2.1. Općenito

Članovi obitelji kojima je potrebna viza za ulazak u Republiku Hrvatsku moraju, nakon odobrenja privremenog boravka u svrhu spajanja obitelji, podnijeti zahtjev za izdavanje vize. Zahtjev se podnosi u diplomatskoj misiji odnosno konzularnom uredu Republike Hrvatske. Ako Republika Hrvatska nema diplomatsku misiju/konzulat u nekoj državi, podnositelj može podnijeti zahtjev i u najbližem hrvatskom veleposlanstvu/konzulat.⁴⁴ Zahtjev za vizu podnosi se osobno. Iznimno, u opravdanim slučajevima, podnositelj ne mora osobno podnijeti zahtjev, ali mora osobno pristupiti u diplomatsku misiju odnosno konzulat radi izdavanja vize. Zahtjev za vizu podnosi se najranije tri mjeseca prije namjeravanoga putovanja.

Obrazac zahtjeva za vizu može se ispuniti i elektronskim putem na poveznici crovisa.mvep.hr. Obrazac je dostupan na više jezika – hrvatskom, engleskom, ruskom, ukrajinskom, turskom i albanskom jeziku. Dokumenti koji se prilažu uz zahtjev mogu se skenirati i na taj način priložiti. Nakon podnošenja zahtjeva, potrebno je kontaktirati nadležnu hrvatsku diplomatsku misiju odnosno konzulat sa serijskim brojem i PIN-om zahtjeva te dogovoriti s njima na koji način će se platiti pristojba. Iznimno, preuzimanje vize se može obaviti u nekoj drugoj hrvatskoj diplomatskoj misiji odnosno konzulatu na proputovanju u Republiku Hrvatsku.⁴⁵

Uz zahtjev je potrebno priložiti isprave o svrsi i uvjetima boravka u Republici Hrvatskoj. Potrebno je imati i putno zdravstveno osiguranje za pokriće troškova koji mogu nastati tijekom boravka u Republici Hrvatskoj. Ako se zahtjev podnosi prvi put, potrebno se osobno javiti u diplomatsku misiju, odnosno konzularni ured Republike Hrvatske radi uzimanja biometrijskih podataka, fotografiranja i uzimanja otisaka prstiju. Ako su se otisci prstiju već uzimali prije (unutar 59 mjeseci), neće se uzimati ponovno, osim ako postoji opravdana sumnja u identitet.⁴⁶

Nakon okončanja postupka po zahtjevu za izdavanje vize, diplomatska misija odnosno konzularni ured poziva člana obitelji radi unošenja naljepnice u putnu ispravu. Po dolasku u Republiku Hrvatsku, član obitelji u nadležnoj policijskoj upravi odnosno postaji podnosi zahtjev za izdavanje biometrijske dozvole boravka.

Pregled svih hrvatskih diplomatskih predstavništava u drugim državama dostupan je na poveznici <http://www.mvep.hr/hr/predstavnistva/dmkurh-u-svijetu/>.

44 Informacija dobivena od Ministarstva vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske putem e-maila upućenom UNHCR-u dana 19. 8. 2019.

45 Informacija dobivena od Ministarstva vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske putem e-maila upućenom UNHCR-u dana 19. 8. 2019.

46 Čl. 21. st. 3. ZOS.

4.2.2. Dopuštenost vize

Zahtjev će biti dopušten ako je podnesen manje od tri mjeseca prije namjeravanog putovanja, na propisanom obrascu, ako je uz njega predložena putna isprava i priložena fotografija, prikupljeni biometrijski podaci te uplaćena propisana upravna pristojba. Iznimno, zahtjev koji ne ispunjava sve navedene uvjete može se smatrati dopuštenim ako postoje humanitarni razlozi ili nacionalni interes Republike Hrvatske.⁴⁷

Za putnu ispravu je potrebno da vrijedi još najmanje tri mjeseca nakon namjeravanog datuma odlaska iz Republike Hrvatske, sadrži najmanje dvije prazne stranice, te da je izdana u posljednjih 10 godina. Iznimno, u opravdanim slučajevima žurnosti, viza se može unijeti u putnu ispravu čiji je rok valjanosti kraći.⁴⁸

Rok za odlučivanje o zahtjevu za izdavanje vize je petnaest dana od dana podnošenja zahtjeva. Radi opravdanih razloga rok se može produžiti do trideset, odnosno šezdeset dana.⁴⁹

Viza se može odbiti zbog zakonom propisanih razloga. Ako nisu ispunjeni gore navedeni uvjeti, zahtjev za izdavanje vize će biti nedopušten i sve priložene isprave se vraćaju kao i iznos uplaćene upravne pristojbe te se uništavaju prikupljeni biometrijski podaci. Odluka o odbijanju vize i razlozi odbijanja dostavljaju se na propisanom obrascu. Na tu odluku postoji pravo žalbe u roku od petnaest dana od dana dostave odluke. Žalba se predaje diplomatskoj misiji ili konzularnom uredu Republike Hrvatske. O žalbi odlučuje Ministarstvo vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske te žalba ne odgađa izvršenje odluke.

4.2.3. Dozvola boravka

Prema Pravilniku o izmjenama i dopunama pravilnika o statusu i radu državljana trećih zemalja u Republici Hrvatskoj, umjesto zahtjeva za izdavanje vize primjenjivat će se postupak izdavanja dozvole boravka posredstvom diplomatskih misija odnosno konzularnih ureda Republike Hrvatske kada se ispune tehnički uvjeti. Prema informacijama kojima HPC raspolaže do rujna 2019. godine se još uvijek nisu primjenjivale spomenute odredbe. Novim odredbama propisano je da kada se radi o državljanima zemlje za čiji je ulazak u Republiku Hrvatsku potrebna viza, nakon odobrenog privremenog boravka, a umjesto zahtjeva za izdavanje vize, bit će potrebno predati zahtjev za izdavanje dozvole boravka diplomatskoj misiji odnosno konzularnom uredu Republike Hrvatske. Nakon utvrđivanja identiteta, podaci će se u obrazac zahtjeva za izdavanje dozvole boravka ispisivati iz sustava Ministarstva

47 Čl. 22. ZOS.

48 Čl. 24. ZOS.

49 Čl. 23. ZOS.

vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske, što će biti potrebno potpisati. Zatim će se uzimati otisci prstiju, osim ako se radi o djetetu do navršene šeste godine života. Potpis se neće tražiti ako se radi o djetetu do navršene dvanaeste godine života. Diplomatska misija odnosno konzularni ured Republike Hrvatske izdat će potvrdu o podnijetom zahtjevu.

U dozvoli boravka za člana obitelji azilanta i stranca pod supsidijarnom zaštitom koji je državljanin treće zemlje u rubriku: "vrsta dozvole" upisivat će se riječi: "privremeni boravak", a u rubriku: "napomene": "član obitelji azilanta", odnosno "član obitelji stranca pod supsidijarnom zaštitom. Ako je nepoznata adresa stanovanja u Republici Hrvatskoj i/ili osobni identifikacijski broj (OIB) on se neće navesti, ali će biti potrebno u roku od tri dana od ulaska u Republiku Hrvatsku u policijskoj upravi odnosno postaji prijaviti boravište i adresu stanovanja.

Izrađena dozvola boravka preuzimat će se isključivo u diplomatskoj misiji odnosno konzularnom uredu Republike Hrvatske u kojem je zahtjev podnesen. Ako se ne preuzme u roku od petnaest dana od dana dostave poziva za uručenje ili ako osoba odustane od preuzimanja dozvole, diplomatska misija odnosno konzularni ured će poništiti dozvolu boravka.⁵⁰

5. Izazovi u ostvarivanju prava na spajanje obitelji

Veliki broj osoba koje dolaze u Republiku Hrvatsku iz ratom zahvaćenih zemalja ostavljaju u zemljama podrijetla svoje obitelji, srodnike i prijatelje. Tijekom dugogodišnjeg rada Hrvatskog pravnog centra s osobama s odobrenom međunarodnom zaštitom te njihovim savjetovanjem u ostvarivanju zakonom definiranih prava, najviše pitanja i nejasnoća odnosilo se upravo na ostvarivanje prava na spajanje obitelji. Razlog tome je u činjenici da je pristup postupku spajanja obitelji u počecima izrazito otežan za osobe koje se nalaze u ratom zahvaćenim zemljama te kojima je izlazak iz zemlje bitno onemogućen kao i ulazak u zemlju u kojoj se nalazi hrvatska diplomatska misija, odnosno konzularni ured. Pribavljanje potrebnih dokumenata prevedenih na hrvatski jezik također predstavlja prepreku prilikom ostvarivanja toga prava. Na kraju, financijske mogućnosti osoba koje se žele spojiti su često oslabljene zbog okolnosti u kojima se nalaze. Stoga, unatoč jasnoj zakonskoj regulativi, potrebno je suradnjom među institucijama u Republici Hrvatskoj te diplomatskim misijama odnosno konzularnim uredima Republike Hrvatske u zemljama podrijetla, pokušati iznaći rješenja kojima bi se pristup postupku spajanja obitelji olakšao osobama koje se nalaze u ratom zahvaćenim zemljama ili su žrtve progona u svojim zemljama, a istovremeno i pripadnici ranjivih skupina osoba, te se kroz

⁵⁰ Čl. 30. Pravilnika o statusu i radu državljana trećih zemalja u Republici Hrvatskoj (NN 52/12, 81/13, 38/15, 100/17, 116/2018).

institut spajanja obitelji pokušavaju spojiti sa svojim obiteljima i osigurati si dostojan i siguran život.

Ovdje razmatramo najvažnije probleme i izazove u spajanju obitelji zamijećene u praksi Hrvatskog pravnog centra i drugih organizacija, s mogućim rješenjima.⁵¹

Problem u praksi predstavlja nezaprimanje zahtjeva za pokretanje postupka spajanja obitelji od veleposlanstava i/ili konzularnih predstavništava Republike Hrvatske zbog nekompletne dokumentacije. Ministarstvo vanjskih i europskih poslova trebalo bi poslati uputu o postupanju veleposlanstvima i/ili konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske o obvezi zaprimanja zahtjeva za pokretanje postupka spajanja obitelji, bez obzira na dostavljenu nepotpunu dokumentaciju.

Dugotrajno čekanje na uzimanje u obradu predanog zahtjeva za pokretanje postupka spajanja obitelji, jer se u praksi zakonom propisani rokovi ne poštuju, također predstavlja izazov. Ministarstvo vanjskih i europskih poslova trebalo bi poslati uputu o postupanju svim veleposlanstvima i/ili konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske da kada zaprimaju zahtjeve osoba/članova obitelji za spajanje s osobama s odobrenom međunarodnom zaštitom u Republici Hrvatskoj, zaprimljeni zahtjev obavezno žurno prosljede na rješavanje u policijsku postaju u što je moguće kraćem roku.

Nadalje, u praksi problem predstavlja velika udaljenost veleposlanstava i/ili konzularnih predstavništava Republike Hrvatske od zemalja podrijetla u kojima se nalaze osobe koje žele podnijeti zahtjev za spajanje obitelji s osobom koja ima odobrenu međunarodnu zaštitu u Republici Hrvatskoj zbog propisane obveze osobnog dolaska, a koja je u nekim slučajevima neizvediva i nemoguća. Stoga je potrebno razmotriti moguće sklapanje bilateralnih sporazuma s veleposlanstvima drugih europskih država koja bi zapimala zahtjeve za spajanje obitelji. Važno je zakonski odrediti da osobe koje se nalaze u Republici Hrvatskoj, a s kojima se članovi obitelji spajaju, mogu podnijeti zahtjev za spajanje obitelji u Republici Hrvatskoj.

Pojedini počasni konzuli Republike Hrvatske koji se nalaze u državama u kojima nema diplomatskih misija i/ili konzularnog predstavništva Republike Hrvatske, nisu skloni sudjelovati u povezivanju između osoba u potrebi i veleposlanstava i/ili konzularnih predstavništava Republike Hrvatske, što stvara neujednačenu praksu u postupanju. Ministarstvo vanjskih i europskih poslova trebalo bi poslati uputu počasnim konzulima Republike Hrvatske da u takvim slučajevima posreduju između članova obitelji koji se žele spojiti s osobom s odobrenom međunarodnom zašti-

51 Problemi i preporuke za rješavanje proizlaze iz zaključaka sa stručnog skupa "Postupak spajanja obitelji u propisima i praksi" koji je održan 15. listopada 2019. u organizaciji Hrvatskog pravnog centra i UNHCR-a Hrvatska. Na skupu su sudjelovali predstavnici Ministarstva unutarnjih poslova, djelatnici organizacija civilnog društva, međunarodnih organizacija, odvjetnici, djelatnici centara za pružanje usluga u zajednici i domova za odgoj djece i mladeži, predstavnici pravobranitelja, centara za socijalnu skrb – socijalni radnici/posebni skrbnici i prevoditelji.

tom u Republici Hrvatskoj i nadležnih hrvatskih veleposlanstava i/ili konzularnih predstavništava, kako bi olakšali pokretanje postupka spajanja obitelji osobama kojima je zbog udaljenosti zemalja podrijetla od hrvatskih veleposlanstava i/ili konzularnih predstavništava pristup onemogućen i/ili otežan.

Članovi obitelji koje se žele spojiti s osobom s odobrenom međunarodnom zaštitom, a koji se nalaze u ratom zahvaćenim zemljama, često ne mogu pribaviti putne isprave što onemogućuje pokretanje postupka. Stoga je potrebno omogućiti osobama u potrebi iznimku u vidu pribavljanja putne isprave ako dokažu da je to nemoguće, uvođenjem takve iznimke noveliranjem ZOS-a.

Problem predstavlja i pribavljanje dokumenata koji dokazuju srodstvo s osobom s odobrenom međunarodnom zaštitom u Republici Hrvatskoj. Zato je potrebno propisati koje isprave i/ili dokazi bi mogli dokazivati srodstvo umjesto službenih dokumenata. Dokumenti o srodstvu bi se mogli jednostavno pribaviti putem Viber-a/WhatsApp-a, dok veći problem predstavlja utvrđivanje srodstva između djeteta i roditelja kada nemaju dokumente. Pri utvrđivanju srodstva, a i općenito u postupku, uvijek treba voditi računa o mogućim opasnostima poput trgovanja ljudima, posebice kada se radi o djeci te u takvim situacijama potrebno je utvrditi najbolji interes djeteta.

U praksi postoji veliki problem financiranja troškova putovanja koji uključuju troškove avionskih karata, pristojbi, putnog zdravstvenog osiguranja, troškove putovanja do zemlje u kojoj se nalazi diplomatska misija i/ili konzularno predstavništvo Republike Hrvatske, te financiranja troškova smještaja/boravka dok se čeka odluka. Takvi troškovi mogli bi se financirati kroz određene programe i projekte. Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku potrebna sredstva za ostvarenje tog prava trebalo bi propisati kao socijalnu mjeru i da se tako dio tih troškova refundira obiteljima i ranjivim skupinama osoba poput djece bez pratnje i sl. Financiranje troškova potrebnih da bi se obitelji spojile bilo bi moguće i putem projekata koji se financiraju iz AMIF-a ili Europskog socijalnog fonda.

S obzirom na uvođenje dozvole boravka umjesto vize, te na činjenicu da se te odredbe još ne primjenjuju u praksi dok se ne ispune tehnički uvjeti, potrebno je da svi akteri u sustavu budu na vrijeme obaviješteni o trenutku ispunjavanja tehničkih uvjeta.

Primijećeno je da su pojedini akteri u sustavu nedovoljno educirani o temi spajanja obitelji, kao i da je javnost također nedovoljno senzibilizirana tj. upoznata s problemima ove ranjive kategorije ljudi. Stoga je nužna edukacija relevantnih aktera i senzibilizacija javnosti o ovom problemu putem održavanja stručnih skupova i/ili edukacija te raznih kampanja.

Konačno, postupak spajanja obitelji je kompliciran i nekada nedostižan postupak za osobe koje se žele spojiti s osobom s odobrenom međunarodnom zaštitom u Republici Hrvatskoj. S obzirom na kompliciranost postupka koji uključuje sve nave-

dene probleme, potrebno je pojednostaviti postupak spajanja obitelji ili barem osigurati primjenu određenih posebnih postupovnih jamstava za ranjive skupine osoba koje se spajaju, putem izmijenjene zakonske regulative i primjene zakona u praksi, poštujući sve ustavne postulate o zaštiti temeljnih prava svih građana.

Literatura

Direktiva Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji

OJ L 251, 3. 10. 2003.

Institut za migracije i narodnosti, A MIPEX assessment, HRVATSKA Indeks razvijenosti politika integracije migranata (MIPEX), Zagreb, 2014., http://www.imin.hr/c/document_library/get_file?uuid=59d7e46c-5152-4a8d-ad14-a296e468d6ca&groupId=10156, pristupljeno 9. 1.2020.

Ministarstvo unutarnjih poslova, 2019., <https://mup.gov.hr/UserDocsImages/statistika/2019/Tra%C5%BEitelji%20me%C4%91unarodne%20za%C5%A1tite%20u%202019%20godini/2-10-trazitelji-azila-do-30-9.pdf>, pristupljeno 9. 1.2020.

Nicholson, F. (2018), The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification, LEGAL AND PROTECTION POLICY RESEARCH SERIES, DIVISION OF INTERNATIONAL PROTECTION, Geneva, UNHCR.

Pravilnik o statusu i radu državljana trećih zemalja u Republici Hrvatskoj NN 52/12, 81/13, 38/15, 100/17, 116/2018.

Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person OJ L 180, 29. 6. 2013.

Zakon o strancima NN 130/11, 74/13, 69/17, 46/18, 53/20.

Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti NN 70/15, 127/17.

V. THE CONCEPT OF FAMILY REUNIFICATION IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Tatjana Holjevac

SUMMARY

Family reunification is the right of close family members of those granted international protection to be able to unify with the protected person in the country where international protection was granted, so they may all continue to live together and exercise all the statutory rights of that country.

In the context of international refugee law, the Convention on the Status of Refugees of 1951 does not mention family reunification. However, the Final Act of the UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons confirms that family reunification is a basic right of refugees. This Act sets forth a recommendation that governments take the necessary measures to protect refugee families by preserving their unity.

Regarding the *acquis communautaire* of the European Union dealing with asylum, the most important document laying down the concept of family reunification is Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 providing for this right. This Directive has been transposed into Croatian legislation.

In Croatia, the right to family reunification is specifically regulated in the Act on International and Temporary Protection. In family reunification proceedings, the Foreigners Act is also applicable. The first phase of the proceeding is the submission of an application for temporary stay. In the second phase, a visa and a temporary residence permit are issued.

In this chapter, the author also covers the main problems and challenges connected with the reunification of families which the Croatian Law Centre has met in its practice. Possible solutions are presented.

Keywords: family reunification, Act on International and Temporary Protection, the Foreigners Act, temporary residence permit, visa issuance

VI.

PRISTUP BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI OSOBAMA KOJIMA JE ODOBRENA MEĐUNARODNA ZAŠTITA*

SAŽETAK

U radu se prikazuje pristup sustavu besplatne pravne pomoći, te se daje pregled temeljnih međunarodnih i europskih pravnih izvora, a zatim se detaljnije razrađuje sustav besplatne pravne pomoći u Republici Hrvatskoj – oblici pružanja besplatne pravne pomoći, korisnici, uvjeti te postupak pružanja, odnosno odobravanja besplatne pravne pomoći. Nadalje, objašnjava se pojam međunarodne zaštite te se analizira imaju li osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom jednak pristup sustavu besplatne pravne pomoći kao i ostali državljani države u kojoj osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom imaju uobičajeno boravište te jesu li zbog svog statusa u kakvom povoljnijem položaju. Zaključuje se da je u Hrvatskoj načelno pristup sustavu besplatne pravne pomoći osiguran pod jednakim uvjetima kao i hrvatskim državljanima, ali faktično se osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom susreću s određenim preprekama te su time stavljene u nepovoljniji položaj od hrvatskih državljana.

Ključne riječi: besplatna pravna pomoć, pristup pravosuđu, međunarodna zaštita

* Autorica je Kristina Petrovečki, mag. iur., stručna suradnica u HPC-u.

1. Uvod

Svrha instituta besplatne pravne pomoći je omogućiti jednak pristup pravosuđu svima, zapravo osobama slabijeg imovnog stanja koje na putu da ostvare svoja zakonska prava sprječava slabo imovinsko stanje, odnosno nedostatak novca da plate troškove sudskog postupka.

Kada govorimo o tražiteljima međunarodne zaštite, mogli bismo nabrojati uistinu veliki broj pravnih izvora koji govore o njihovom pravu na besplatnu pravnu pomoć u postupku odobravanja međunarodne zaštite. No, što se događa kada im se odobri međunarodna zaštita? Da li utvrđivanjem izbjegličkog statusa prestaju njihovi problemi u zemlji podrijetla i tek počinju problemi s ostvarivanjem prava u zemlji koja im je pružila zaštitu? Imaju li pravo na besplatnu pravnu pomoć te pod kojim uvjetima?

U radu će se prikazati sustav besplatne pravne pomoći u građanskim stvarima na međunarodnoj, europskoj i domaćoj razini te dati pregled kakve su, i ima li uopće posebnih odredbi o tome kako i pod kojim uvjetima osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom mogu ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć.

2. Pravo na besplatnu pravnu pomoć – međunarodni okvir

Prema Općoj deklaraciji o ljudskim pravima (dalje: Deklaracija)¹ svi su jednaki pred zakonom te svi imaju pravo na jednaku pravnu zaštitu, bez ikakve diskriminacije. Isto tako, svatko ima pravo na djelotvorno pravno sredstvo pred nadležnim domaćim sudovima zbog djela kojima su povrijeđena njegova temeljna prava zajamčena ustavom ili zakonom. Također, svatko je jednako ovlašten na pravično i javno saslušanje od neovisnog i nepristranog suda pri utvrđivanju njegovih prava i obveza i bilo koje kaznene optužbe protiv njega. (čl. 7.– 8. i 10. Deklaracije).

Međunarodni pakt o građanskim i političkim slobodama² (dalje: MPGPP) propisuje da svi moraju biti jednaki pred sudom i sudovima pravde. Svatko, radi utvrđivanja opravdanosti podizanja bilo koje optužbe za kazneno djelo protiv njega, ima u punoj jednakosti pravo da mu se uvijek kad to nalažu interesi pravde po službenoj dužnosti dodijeli besplatni branitelj, svaki put kad on nema dovoljno sredstava da plati branitelja te da ima besplatnu pravnu pomoć tumača ako ne razumije ili ne govori jezik koji se upotrebljava na sudu. (čl. 14. st. 1 i 3. t. d) i f) MPGPP).

1 Opća skupština UN, Opća deklaracija o ljudskim pravima, 217 A, 10. prosinca 1948.; NN-MU 12/2009

2 Opća skupština UN, Međunarodni pakt o građanskim i političkim slobodama, 2200 A /XXI/, 16. prosinca 1966., SL SFRJ 7/1971, NN-MU 17/93; stupio na snagu 23. ožujka 1976.

Od međunarodnih dokumenta svakako valja istaknuti Načela i smjernice Ujedinjenih naroda o pristupu pravnoj pomoći u sustavu kaznenog pravosuđa (dalje: Načela i smjernice UN)³. Iako se smjernice odnose na kaznene predmete, izdvajamo neke od smjernica za koje smatramo da bi bile korisne i u građanskim predmetima odnosno sustavu pravne pomoći općenito: (a) pravo na pravnu pomoć – prepoznajući da je pravna pomoć temelj za uživanje svih drugih prava, države bi trebale jamčiti pravo na pravnu pomoć u nacionalnim pravnim sustavima na najvišoj mogućoj razini, ako je moguće u samom ustavu; (b) načelo nediskriminacije – pravna pomoć mora biti osigurana svima bez obzira na dob, spol, rasu, boju kože, jezik, vjeru, političko ili drugo mišljenje, državljanstvo ili prebivalište, obrazovanje, status ili neki drugi status, (c) pravičnost u pristupu pravnoj pomoći – posebnim mjerama potrebno je omogućiti pristup pravnoj pomoći svima, posebice ženama, djeci, osobama s posebnim potrebama, starijima, manjinama, osobama s mentalnim poteškoćama, HIV pozitivnim osobama, ovisnicima, osobama bez državljanstva, tražiteljima azila, stranim državljanima, migrantima, izbjeglicama, raseljenim osobama te osobama koje žive u ruralnim, udaljenim i ekonomski i socijalno ugroženim područjima i osobama koje su članovi ekonomski i socijalno ugroženih skupina; (d) neovisnost i zaštita pružatelja pravne pomoći; (e) poticanje odvjetničkih ureda, sveučilišta, civilnog društva i drugih skupina i institucija u pružanju pravne pomoći te partnerstvo s nedržavnim pružateljima pravne pomoći (nevladinim organizacijama i drugim udrugama i sveučilištima) (načela br. 1., 6, 10., 13., 14 i smjernica br. 16. Načela i smjernica UN).

3. Pravo na besplatnu pravnu pomoću – europski okvir

Na razini Vijeća Europe, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje u tekstu EKLJP)⁴ uređuje pravo na pravično suđenje te navodi da radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega, svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Presuda se mora izreći javno, ali se sredstva priopćavanja i javnost mogu isključiti iz cijele rasprave ili njezinog dijela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, kad interesi maloljetnika ili privatnog života stranaka to traže, ili u opsegu koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima u kojima bi javnost mogla biti štetna za interes

3 UN General Assembly, United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems, Resolution A/RES/67/187; 28 March 2013

4 Konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, ETS 5, 4. 11. 1950., NN-MU 6/99, 9/99.

pravde (čl. 6. st. 1. EKLJP). Isto tako, propisuje da svatko optužen za kazneno djelo ima pravo da se brani sam ili uz branitelja po vlastitom izboru, a ako nema dovoljno sredstava da plati branitelja, ima pravo na besplatnog branitelja kad to nalažu interesi pravde (čl. 6. st. 3. t.c) EKLJP). Sukladno navedenom, pristup sudu osigurava se u kaznenim predmetima u kojima je podignuta kaznena optužba ili u odnosu na građanska prava i obveze. Iako se ne podrazumijeva da država mora osigurati besplatnu pravnu pomoć za svaki postupak koji se odnosi na građansko pravo, ponekad EKLJP može obvezati državu da osigura pomoć odvjetnika ako se pokaže da je za učinkovit pristup sudu takva pomoć neophodna (*Airey protiv Irske*, st. 26.), bilo zato što je pravno postupanje obvezno ili zbog posebne složenosti postupka koje se primjenjuje na predmet. (Agencija europske unije za temeljna prava, 2016: 60).

Iako nije pravno obvezujući, kao pravni izvor svakako valja izdvojiti i rezoluciju Vijeća ministara⁵, koja je podijeljena u dva dijela. U prvom dijelu, Vijeće daje svoje preporuke o pravnoj pomoći u sudskim postupcima. Ekonomske prilike nikog ne bi smjele spriječiti da slijedi ili brani svoje pravo pred bilo kojim sudom koji odlučuje o građanskim, trgovačkim, upravnim, socijalnim ili financijskim stvarima te bi sve osobe trebale imati pravo na potrebnu pravnu pomoć u sudskom postupku. Prilikom razmatranja je li nekome potrebna pravna pomoć treba uzeti u obzir dvije stvari: (1) financijska sredstva i obveze osobe i (2) predviđeni trošak postupka, a odluka kojom se odbija pravna pomoć trebala bi imati mehanizam njenog preispitivanja. Pravna pomoć trebala bi biti dostupna čak i kad je osoba sposobna platiti dio troškova svog postupka te bi u tom slučaju financijska pomoć bila dostupna uz doprinos osobe koja je prima. Pravna pomoć trebala bi osigurati sve troškove koje osoba kojoj se pomoć pruža nužno ima u ostvarivanju ili obrani svojih zakonskih prava, a posebno honorare odvjetnika, troškove vještaka, svjedoka i prijevoda te je poželjno da, kada se odobrava pravna pomoć, postoji izuzeće od bilo kakvih zahtjeva za osiguranjem troškova. Kad razmatraju treba li odobriti pravnu pomoć, vlasti mogu uzeti u obzir je li razumno vođenje postupka, uzimajući u obzir sve okolnosti slučaja i uzeti u obzir prirodu postupka te, ako je potrebno, odobriti pomoć za ostale troškove, ali ne i za zastupanje. Financiranje sustava pravne pomoći trebala bi preuzeti država, a i ona bi trebala informirati javnost o pružanju pravne pomoći. (t. 1.–3., 6.–8. i 11. Rezolucije).

U drugom dijelu Rezolucije, Vijeće ministara daje svoje preporuke o davanju pravnih savjeta. Država bi trebala osigurati da osobe koje se nalaze u lošem ekonomskom položaju budu u mogućnosti dobiti potreban pravni savjet u građanskim, trgovačkim, upravnim, socijalnim ili financijskim stvarima, a koje mogu utjecati na njezina prava ili interese, a pravni savjet trebao bi biti besplatan ili uz plaćanje doprinosa ovisno o sredstvima osobe koja traži savjet (t. 12. i 13. Rezolucije).

5 Council of Europe, Committee of Ministers, Resolution (78) 8 on legal aid and advice; 2 March 1978.

Pravo Europske unije predstavlja jedinstveni pravni poredak i čini sastavni dio pravnih sustava država članica. Temeljna prava i slobode utvrđeni su Poveljom Europske unije o temeljnim pravima⁶ (dalje: Povelja EU), koja je pravno obvezujuća kao primarno pravo Europske unije. (Agencija europske unije za temeljna prava, 2016: 19)

Pravo EU provodi se i primjenjuje prije svega na nacionalnoj razini. Države članice obvezne su poduzeti odgovarajuće mjere kako bi osigurale izvršenje obveza koje proizlaze iz prava EU, a samim time i iz Povelje EU, koja propisuje da se pravna pomoć osigurava za osobe koje nemaju dostatna sredstva, u mjeri u kojoj je takva pomoć potrebna za osiguravanje učinkovitog pristupa pravosuđu (čl. 47. st. 3. Povelje EU). Navedeno se primjenjuje na postupke povezane sa svim pravima i slobodama koje proizlaze iz prava EU (*ibid*: 61).

4. Pravo na besplatnu pravnu pomoć – hrvatsko zakonodavstvo

Pružanje besplatne pravne pomoći u Republici Hrvatskoj regulirano je Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći⁷ (dalje: ZBPP). Svrha pravne pomoći u smislu ZBPP je ostvarenje jednakosti svih pred zakonom, osiguranje građanima Republike Hrvatske i drugim osobama u skladu s odredbama ZBPP djelotvornog ostvarenja pravne zaštite te pristupa sudu i drugim javnopravnim tijelima pod jednakim uvjetima (čl. 3. ZBPP).

4.1. Oblici pružanja besplatne pravne pomoći

Besplatna pravna pomoć dijeli se na primarnu i sekundarnu pravnu pomoć.

4.1.1. Primarna pravna pomoć

Primarna pravna pomoć obuhvaća: (a) opću pravnu informaciju⁸; (b) pravni savjet⁹; (c) sastavljanje podnesaka pred javnopravnim tijelima, ESLJP i međunarodnim organizacijama u skladu s međunarodnim ugovorima i pravilima o radu tih tijela; (d) zastupanje u postupcima pred javnopravnim tijelima; (e) pravnu pomoć u izvansudskom mirnom rješavanju spora (čl. 4. i 9. ZBPP).

6 Povelja Europske unije o temeljnim pravima, 2016/C 202/02; 1. prosinca 2009.

7 Narodne novine br. 143/13, 98/19.

8 Oblik primarne pravne pomoći koji sadrži opću i načelnu uputu o pravnom uređenju pojedinog područja (čl. 4. t. 3. ZBPP).

9 Cjelovita uputa o načinu i mogućnostima rješavanja ostvarenja i/ili zaštite određenog prava korisnika (čl. 4. t. 3. ZBPP).

Primarna pravna pomoć može se pružiti u svakoj pravnoj stvari, uz ispunjenje sljedećih pretpostavki: (a) da podnositelj zahtjeva sam ne raspolaže dovoljnim znanjem i sposobnošću da ostvari svoje pravo; (b) da podnositelju zahtjeva pravna pomoć nije osigurana na temelju posebnih propisa; (c) da podneseni zahtjev nije očito neosnovan; (d) da su materijalne prilike podnositelja zahtjeva takve da bi plaćanje stručne pravne pomoći moglo ugroziti uzdržavanje podnositelja zahtjeva i članova njegovog kućanstva (čl. 10. ZBPP).

Primarnu pravnu pomoć pružaju upravna tijela, ovlaštene udruge i pravne klinike, s time da upravna tijela mogu davati opće pravne informacije, pravne savjete i sastavljati podneske (čl. 6. st. 1. i 2. ZBPP). Postupak za ostvarivanje primarne pravne pomoći pokreće se izravnim obraćanjem pružatelju primarne pravne pomoći (čl. 11. st. 1. ZBPP). U Republici Hrvatskoj djeluju ukupno 54 ovlaštene udruge i pravne klinike za pružanje primarne pravne pomoći i to iz sljedećih gradova/općina/naselja: Zagreb (24), Split (5), Osijek (4), Vukovar (4), Knin (2), Rijeka (2), Slavonski Brod (2), Bjelovar (1), Čepin (1), Dugo Selo (1), Đurđevac (1), Lovas (1), Poreč (1), Pula (1), Sinj (1), Sisak (1), Tenja (1) i Virovitica (1).¹⁰

4.1.2. Sekundarna pravna pomoć

Sekundarna pravna pomoć obuhvaća (a) pravni savjet; (b) sastavljanje podnesaka u postupku zaštite prava radnika pred poslodavcem; (c) sastavljanje podnesaka u sudskim postupcima; (d) zastupanje u sudskim postupcima; (e) pravnu pomoć u mirnom rješavanju spora, a pružaju je odvjetnici (čl. 12. st. 1. i čl. 6. st. 3. ZBPP). Neće se odobriti u svim postupcima, već u sljedećim vrstama postupka: (a) u postupcima u svezi sa stvarnim pravima, osim zemljišnoknjižnih postupaka; (b) u postupcima iz radnih odnosa; (c) u postupcima iz obiteljskih odnosa, osim u postupcima sporazumnog razvoda braka u kojima bračni drugovi nemaju maloljetnu zajedničku ili posvojenu djecu ili djecu nad kojom ostvaruju roditeljsku skrb nakon punoljetnosti; (d) u ovršnim postupcima i postupcima osiguranja kada je riječ o prisilnom ostvarenju ili osiguranju tražbine koja proizlazi iz postupka za koji se prema odredbama ovoga Zakona može odobriti pravna pomoć; (e) u postupcima mirnog rješenja spora; f) iznimno, u svim ostalim upravnim i građanskim sudskim postupcima kada takva potreba proizlazi iz konkretnih životnih okolnosti podnositelja zahtjeva i članova kućanstva, a u skladu s temeljnom svrhom ZBPP (čl. 13. st. 2. ZBPP).

Sekundarna pravna pomoć obuhvaća i oslobođenje od plaćanja sudskih troškova i oslobođenje od plaćanja sudskih pristojbi (čl. 12. st. 2. ZBPP). Oslobođenje od plaćanja sudskih troškova može se odobriti u određenim vrstama postupka (za koje se inače može odobriti sekundarna pravna pomoć) dok se oslobođenje od plaćanja sudskih pristojbi može odobriti u svim sudskim postupcima, ako su materijalne

¹⁰ Podaci preuzeti s web stranice Ministarstva pravosuđa, na dan 15. listopada 2020. <https://pravosudje.gov.hr/istaknute-teme/besplatna-pravna-pomoc/ovlastene-udruge-i-pravne-klinike-za-pruzanje-primarne-pravne-pomoci/6190>

prilike podnositelja zahtjeva takve da bi plaćanje predujma troškova postupka moglo ugroziti uzdržavanje podnositelja zahtjeva i članova kućanstva, u skladu s posebnim pretpostavkama koje se odnose na imovno stanje podnositelja zahtjeva. Pri donošenju odluka osobito će se voditi računa o visini troškova sudskog postupka i o visini sudskih pristojbi u postupku u kojem se traži oslobođenje (čl. 13. st. 3. i 4. ZBBP).

Za pružanje sekundarne pravne pomoći moraju biti ispunjene sljedeće pretpostavke: (a) da se radi o složenijem postupku za koji se inače može odobriti sekundarna pravna pomoć; (b) da se podnositelj zahtjeva nema sposobnosti sam zastupati; (c) da su materijalne prilike podnositelja zahtjeva takve da bi plaćanje potrebne stručne pravne pomoći moglo ugroziti uzdržavanje podnositelja zahtjeva i članova kućanstva, u skladu s posebnim pretpostavkama koje se odnose na imovno stanje podnositelja zahtjeva; (d) da se ne radi o obijesnom parničanju¹¹; (e) da u posljednjih šest mjeseci od dana podnošenja zahtjeva nije odbijen zahtjev podnositelja zbog namjernog davanja netočnih podataka; (f) da podnositelju zahtjeva pravna pomoć nije osigurana na temelju posebnih propisa (čl. 13. st. 1 ZBPP). Primjerice, tražiteljima međunarodne zaštite je na temelju Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (dalje: ZMPZ)¹² osigurana besplatna pravna pomoć u prvostupanjskom postupku pred Upravnim sudom (sastavljanje tužbe, zastupanje i oslobođenje od plaćanja troškova prvostupanjskog spora). U tom slučaju, tražitelj međunarodne zaštite nema pravo na sekundarnu pravnu pomoć u prvostupanjskom postupku u povodu svog zahtjeva pred upravnim sudom, zato što mu je ona već osigurana, ali ima pravo na sekundarnu pravnu pomoć u nekom drugom postupku iz obiteljskih odnosa (primjerice u postupku dokazivanja očitstva), uz ispunjenje ostalih propisanih pretpostavki.

Imovno stanje podnositelja zahtjeva

Sekundarna pravna pomoć odobrit će se ako ukupni prihodi podnositelja i članova kućanstva mjesečno ne prelaze po članu kućanstva iznos proračunske osnovice (3.326,00kn¹³) i ako ukupna vrijednost imovine u vlasništvu podnositelja zahtjeva i članova kućanstva ne prelazi iznos od 60 proračunskih osnovica (199.560,00kn¹⁴).

11 Smatrat će se da se radi o obijesnom parničanju ako su očekivanja podnositelja zahtjeva očito nerazmjerna sa stvarnom situacijom; ako je razvidno da podnositelj zahtjeva zlorabi mogućnost podnošenja zahtjeva za pravnu pomoć; ako su očekivanja podnositelja zahtjeva u očitoj suprotnosti s konačnim ishodima u sličnim predmetima; ako su očekivanja podnositelja zahtjeva u suprotnosti s prisilnim propisima i moralom društva (čl. 13. st. 5. ZBPP).

12 NN 70/15, 127/17.

13 Proračunska osnovica za 2020. utvrđena je Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu (NN 117/19, 32/20, 42/20, 58/20) te iznosi 3.326,00kn (čl. 27) i koristi se u svim konkretnim iznosima navedenim u radu.

14 *Ibid.*

Imovno stanje podnositelja zahtjeva utvrđuje se za dvanaest mjeseci prije početka mjeseca u kojem se zahtjev podnosi. Ukupni prihodi podnositelja zahtjeva i članova njegovog kućanstva (ostvareni u dvanaest mjeseci) obračunat će se u razmjernim dijelovima (1/12). Iznimno, pravna pomoć će se odobriti ako nisu ispunjeni prethodno navedeni uvjeti ako podnositelj zahtjeva iz objektivnih razloga ne može raspolagati ukupnim prihodima i imovinom ili ako dio ukupnih prihoda i imovine kojim podnositelj zahtjeva može raspolagati ne prelazi prethodno navedene iznose. Objektivnim razlozima smatraju se osobito postojanje izvanrednih troškova liječenja podnositelja zahtjeva ili članova kućanstva koji nisu obuhvaćeni zdravstvenim osiguranjem, troškovi ortopedskih pomagala, rehabilitacije i drugih usluga koje osobama s invaliditetom nisu osigurani zdravstvenim osiguranjem, troškovi obrazovanja za djecu s teškoćama u razvoju, ostali troškovi nastali kao posljedica više sile (požar, potres, poplava i slično) i vlasništvo imovine koja se ne može unovčiti ili je njezino unovčenje teško provedivo (čl. 14. ZBPP).

Pri utvrđivanju imovnog stanja ne uzimaju se u obzir: (a) ukupni prihodi i imovina počinitelja nasilja u obitelji ako je podnositelj zahtjeva žrtva toga nasilja; (b) ukupni prihodi i imovina članova kućanstva koji sudjeluju u postupku kao protivnici podnositelja zahtjeva ili je njihov interes u suprotnosti s interesom podnositelja zahtjeva; (c) dio nekretnine u kojoj živi podnositelj zahtjeva nužan za ostvarenje osnovnih životnih potreba podnositelja zahtjeva i članova kućanstva, ako je u njegovom vlasništvu ili u vlasništvu članova kućanstva; (d) vrijednost dijela nekretnine koja služi za obavljanje poslovne djelatnosti nužnog za osiguranje minimalnih uvjeta za uzdržavanje podnositelja zahtjeva i članova kućanstva; (e) predmeti izuzeti od ovrhe na temelju općeg propisa kojim se uređuje ovršni postupak; (f) potpore zbog zbrinjavanja ratnih invalida i članova obitelji smrtno stradalih zatočenih ili nestalih hrvatskih branitelja iz Domovinskoga rata (g) doplatak za djecu i novčani primici za opremu novorođenog djeteta; (h) potpore zbog uništenja i oštećenja imovine zbog elementarnih nepogoda; (i) potpore zbog uništenja i oštećenja imovine zbog ratnih događaja; (j) potpore za slučaj smrti radnika, potpore u slučaju smrti člana kućanstva radnika i potpore zbog neprekidnog bolovanja radnika, na koje se ne plaća porez na dohodak do iznosa propisanih poreznim propisom (čl. 15. st. 2. ZBPP).

Bez utvrđivanja imovnog stanja sekundarna pravna pomoć će se odobriti ako je podnositelj zahtjeva: (a) dijete u postupku radi ostvarivanja prava na uzdržavanje; (b) žrtva kaznenog djela nasilja u postupku radi ostvarivanja prava na naknadu štete koja je prouzročena počinjenjem kaznenog djela; (c) osoba koja je korisnik pomoći za uzdržavanje u skladu s posebnim propisima kojima je uređeno ostvarivanje prava iz sustava socijalne skrbi; (d) osoba koja je korisnik prava na opskrbninu prema Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji i Zakonu o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata (čl. 15. st. 1. ZBPP).

4.2. Korisnici i pružatelji besplatne pravne pomoći

Korisnici pravne pomoći su: (a) hrvatski državljani; (b) dijete koje nema hrvatsko državljanstvo i zatečeno je u Republici Hrvatskoj bez pratnje odrasle osobe odgovorne prema zakonu; (c) stranci na privremenom boravku pod uvjetom uzajamnosti i stranci na stalnom boravku; (d) stranci pod privremenom zaštitom; (e) stranci koji nezakonito borave i stranci na kratkotrajnom boravku u postupcima donošenja rješenja o protjerivanju ili rješenja o povratku; (f) tražitelji azila, azilanti i stranci pod supsidijarnom zaštitom te članovi njihovih obitelji koji zakonito borave u Republici Hrvatskoj, u postupcima u kojima im pravna pomoć nije osigurana posebnim zakonom (čl. 5. ZBPP).

Kod oblika pružanja besplatne pravne pomoći već je navedeno da primarnu pravnu pomoć pružaju upravna tijela, ovlaštene udruge i pravne klinike, a sekundarnu pravnu pomoć odvjetnici. Pružatelji besplatne pravne pomoći dužni su pružiti pravnu pomoć savjesno u skladu s pravilima struke i korištenjem najviših standarda u pružanju pravne pomoći te ne smiju odbiti pružanje pravne pomoći, osim ako ZBPP-om nije drugačije određeno ili ako je ona izvan opsega određenog u odobrenom projektu. Odvjetnik će odbiti pružiti pravnu pomoć i bez odgode obavijestiti nadležno upravno tijelo: (a) ako je on ili koji drugi odvjetnik koji je radio ili radi u istom uredu u istoj stvari ili stvari koja je s njome pravno povezana zastupao protivnu stranku ili obje stranke, dao im pravni savjet ili od njih primio uputu; (b) ako je u istoj stvari ili stvari koja je s njome pravno povezana radio kao odvjetnički vježbenik kod odvjetnika koji je zastupao protivnu stranku; (c) ako je u istoj stvari ili stvari koja je s njome pravno povezana radio kao sudac, državni odvjetnik ili kao službena osoba u upravnom ili drugom postupku; (d) ako mu je Hrvatska odvjetnička komora odobrila pružanje specijalizirane pravne pomoći, a riječ je o predmetu koji ne pripada njegovoj priznatoj specijalnosti. Korisnik besplatne pravne pomoći o odbijanju pružanja pravne pomoći može obavijestiti Ministarstvo pravosuđa i uprave, a ako je pravnu pomoć odbio pružiti odvjetnik. Ministarstvo pravosuđa i uprave će o tome obavijestiti Hrvatsku odvjetničku komoru i zatražiti obavijest o poduzetim mjerama i radnjama. Neosnovano odbijanje pružanja pravne pomoći smatra se nesavjesnim pružanjem pravne pomoći u smislu ZBPP. Sve podatke koje su doznali od korisnika, pružatelji pravne pomoći dužni su čuvati kao tajnu. (čl. 7. ZBPP).

4.3. Postupak za ostvarivanje besplatne pravne pomoći

Kako je navedeno ranije, postupak za odobravanje primarne pravne pomoći pokreće se obraćanjem podnositelja zahtjeva upravnom tijelu, ovlaštenoj udruzi ili pravnoj klinici. Što se tiče pokretanja postupka za odobrenje sekundarne pravne pomoći, on je nešto kompleksniji jer podnositelj zahtjeva podnosi zahtjev uprav-

nom tijelu županije odnosno Grada Zagreba¹⁵ na području čije teritorijalne nadležnosti ima prebivalište ili boravište. Hrvatski državljani koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj i stranci zahtjev podnose upravnom tijelu na području čije teritorijalne nadležnosti je sjedište suda pred kojim pokreću postupak. Zahtjev se podnosi na propisanom obrascu, čiji je sastavni dio izričita pisana suglasnost za obradu osobnih podataka navedenih u zahtjevu i dopuštenju uvida u sve podatke o ukupnim prihodima i imovini¹⁶ (čl. 16. st. 1.–4. ZBPP).

O zahtjevu za odobrenje sekundarne pravne pomoći upravno tijelo donosi rješenje, u roku od 15 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva. Ako bi podnositelj zahtjeva zbog isteka roka izgubio pravo na poduzimanje radnje za koju je podnio zahtjev, upravno tijelo je dužno odlučiti o zahtjevu i u roku kraćem od 15 dana, a koji podnositelju zahtjeva omogućava pravodobno poduzimanje radnje za koju je podnio zahtjev. Protiv rješenja upravnog tijela podnositelj zahtjeva može izjaviti žalbu u roku od 15 dana od dana dostave rješenja. Žalba protiv dijela rješenja kojim nije odobrena pravna pomoć u punom opsegu ne odgađa korištenje odobrenog opsega pravne pomoći. O žalbi odlučuje Ministarstvo pravosuđa i uprave, najkasnije u roku od osam dana od dana primitka urednog rješenja, a protiv rješenja toga Ministarstva može se pokrenuti upravni spor. (čl. 17. ZBPP).

Rješenje o odobravanju pravne pomoći obuhvaća pravo na korištenje pojedinih ili svih oblika sekundarne pravne pomoći za postupak određene vrste i stupnja i korisnik ga dostavlja odvjetniku određenom u rješenju. Odvjetnika za pružanje pravne pomoći upravno tijelo određuje prema redoslijedu navedenom u popisu Hrvatske odvjetničke komore sastavljenom za područje jedinica područne (regionalne) samouprave. Iznimno, upravno tijelo će odrediti drugog odvjetnika uz njegovu prethodnu suglasnost priloženu uz zahtjev za odobravanje pravne pomoći (čl. 20., st. 1.–4. ZBPP).

Na zahtjev i rješenje ne plaćaju se sudske pristojbe (čl. 16. st. 5. ZBPP).

4.4. Opseg pružanja sekundarne pravne pomoći i postupak povrata troškova

Podnositelj zahtjeva kojem je odobrena sekundarna pravna pomoć može biti potpuno ili djelomično oslobođen plaćanja troškova pravne pomoći. Pravna pomoć odobrava se u punom opsegu ako je podnositelj zahtjeva korisnik pomoći za uzdr-

15 Popis i kontakti upravnih tijela u županiji odnosno gradu Zagrebu u čijem je djelokrugu obavljanje povjerenih poslova državne uprave koji se odnose na pružanje pravne pomoći dostupan na: <https://pravosudje.gov.hr/istaknute-teme/besplatna-pravna-pomoc/upravna-tijela-u-zupanijama-odnosno-gradu-zagrebu/9916>

16 Obrazac zahtjeva i izričita pisana suglasnost dostupni na: <https://pravosudje.gov.hr/besplatna-pravna-pomoc/6184>

žavanje u skladu s posebnim propisima kojima je uređeno ostvarivanje prava iz sustava socijalne skrbi, odnosno pravo na opskrbninu prema Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji i Zakonu o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata ili ako ukupni prihodi podnositelja zahtjeva i članova kućanstva iznose 50% ili manje po članu kućanstva mjesečnog iznosa proračunske osnovice (1.663,00 kn). Svako povećanje navedenog iznosa za svakih sljedećih 10% ima za posljedicu smanjenje opsega pravne pomoći za 10%, ali ne ispod 50% utvrđenog iznosa troškova utvrđenih za pravnu pomoć. Ako je pravna pomoć odobrena u smanjenom opsegu, razliku do punog iznosa nagrade i naknade troškova za rad odvjetnika nadoknađuje korisnik u preostalom razmjeru prema vrijednosti poduzete radnje utvrđene Tarifom o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika. Primjerice, ako ukupni prihodi podnositelja zahtjeva i članova kućanstva iznose 60% proračunske osnovice (što je 1.995,60 kn), korisniku će se odobriti plaćanje troškova pravne pomoći u opsegu od 90% ukupnih troškova, a preostalih 10% će snositi sam (čl. 19., st. 1., 3.–5. ZBPP).

Troškove postupka pred sudom čine troškovi sudskog postupka, sudske pristojbe i troškovi postupka na osnovi nagrade i naknade stvarnih izdataka za rad odvjetnika kao punomoćnika u postupku. Ako korisnik pravne pomoći uspije u sporu, ima pravo na naknadu troškova postupka na osnovi nagrade i naknade stvarnih izdataka za rad odvjetnika prema Tarifi o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika. Ako korisnik pravne pomoći ne uspije u postupku za koji mu je odobrena pravna pomoć, nije dužan vratiti plaćene troškove pravne pomoći (čl. 23. ZBPP).

Ako je korisniku pravne pomoći u postupku odmjereno pravo na naknadu troškova postupka pred sudom ili ako mu je u postupku u kojem mu je pružena pravna pomoć sudskom odlukom ili nagodbom povećano imovno stanje u opsegu u kojem ne bi ispunjavao pretpostavke za odobravanje pravne pomoći, korisnik pravne pomoći dužan je troškove pravne pomoći isplaćene prema obračunu troškova vratiti u državni proračun, u roku od 15 dana od primitka naknade troškova postupka odnosno povećanja imovnog stanja. Ako obveza ne bude ispunjena u roku, upravno tijelo će po službenoj dužnosti donijeti rješenje kojim će mu naložiti ispunjenje obveze plaćanja u roku od 15 dana (čl. 24., st. 1.–2. ZBPP).

Korisnik je dužan vratiti u državni proračun iznos troškova i zatezne kamate na taj iznos, ako mu za isplaćena sredstva za troškove pravne pomoći nisu bile ispunjene pretpostavke propisane ZBPP-om ili je njihovo postojanje naknadno prestalo. Upravno tijelo će rješenjem odrediti način i vrijeme povrata troškova, a na prijedlog korisnika pravne pomoći, ako postoje razlozi utemeljeni na imovnom stanju, može i s njim sklopiti nagodbu o načinu povrata troškova, koja predstavlja ovršnu ispravu (čl. 25. ZBPP).

Oslobođenje od plaćanja sudskih pristojbi djeluje od dana kada je upravnom tijelu podnesen zahtjev za odobravanje pravne pomoći i važi za sve podneske i radnje za koje je nastala obveza plaćanja sudskih pristojbi toga dana ili kasnije (čl. 19. st. 8.).

5. Pravo na besplatnu pravnu pomoć osobama s odobrenom međunarodnom zaštitom

5.1. Osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom i pojam međunarodne zaštite

Međunarodna zaštita obuhvaća institut azila i supsidijarne zaštite, pa osobe koje imaju odobren jedan od navedenih oblika međunarodne zaštite nazivamo osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom. U Hrvatskom zakonodavstvu ona je uređena Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, kojim su u pravni poredak Republike Hrvatske prenesene relevantne direktive i uredbe Europske unije.

Azil će se odobriti tražitelju koji se nalazi izvan zemlje svog državljanstva ili uobičajenog boravišta, a osnovano strahuje od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja zbog čega ne može ili ne želi prihvatiti zaštitu te zemlje (čl. 20. ZMPZ). Tražitelju koji ne ispunjava uvjete za odobrenje azila, odobrit će se supsidijarna zaštita, ako postoje opravdani razlozi koji ukazuju da će se povratkom u zemlju podrijetla suočiti sa stvarnim rizikom trpljenja ozbiljne nepravde i koji nije u mogućnosti ili zbog takvog rizika ne želi prihvatiti zaštitu te zemlje. Ozbiljna prijetnja podrazumijeva prijetnju smrtnom kaznom ili smaknućem, mučenje, nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje te ozbiljnu i individualnu prijetnju životu civilnog stanovništva zbog proizvoljnog općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba (čl. 21. ZMPZ).

5.2. Međunarodnopravni i europski okvir

Najvažniji dokument koji uređuje položaj izbjeglica na međunarodnopravnoj razini je Konvencija o pravnom statusu izbjeglica iz 1951. godine¹⁷ s pripadajućim Protokolom o statusu izbjeglica iz 1967¹⁸ (dalje u tekstu Konvencija iz 1951.) koja određuje da izbjeglice imaju slobodan pristup sudovima u svim zemljama ugovornicama (čl. 16. st. 1. Konvencije iz 1951.). Navedena odredba važna je jer se odnosi na izbjeglice čiji je status tek utvrđen te još nemaju utvrđeno uobičajeno boravište. Slobodan pristup ne podrazumijeva da će izbjeglice biti oslobođene redovitih naknada koje inače plaćaju svi podnositelji, već da im se neće nametati neke dodatne naknade. Primjenjuje se samo na sudove i ne uključuje pristup upravnim tijelima

17 Konvencija o pravnom statusu izbjeglica, UNTS 189, 28. srpnja 1951.; SL SFRJ-MU 15/1960; stupila na snagu 21. travnja 1954.

18 Protokol o statusu izbjeglica, UNTS vol. 606, str. 267, 31. siječnja 1967., SL SFRJ-MU 15/67; stupio na snagu 4. listopada 1967.

(UNHCR: 2006: 135). U zemlji ugovornici u kojoj imaju uobičajeno boravište, izbjeglice imaju jednak pristup sudovima kao i njeni državljani, uključujući pravnu pomoć i oslobođenje od *cautio judicatum solvi* (čl. 16. st. 2. Konvencije iz 1951.). *Cautio judicatum solvi* odnosno aktorska kaucija je iznos koji se obično traži od stranaca kao polog namijenjen pokrivanju sudskih troškova druge strane u slučaju da stranac izgubi slučaj. U skladu s navedenim, izbjeglice trebaju imati jednaka prava u pristupu besplatnoj pravnoj pomoći kao i državljani države u kojoj izbjeglica ima uobičajeno boravište. (UNHCR, 2006: 135).

Iako iz navedenih odredaba osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom imaju jednak pristup sustavu besplatne pravne pomoći kao i državljani države u kojoj imaju uobičajeno boravište, realan pristup sustavu ipak je nešto teži zbog specifičnosti situacije u kojoj se oni nalaze. Primjerice, kada je osobi s odobrenom međunarodnom zaštitom potrebna pravna pomoć u naizgled uobičajenim životnim stvarima, kao što su imovinski spor, kazneni predmet ili građanska ili bračna pitanja u slučaju razvoda, to bi za osobu s odobrenom međunarodnom zaštitom moglo predstavljati neki skriveni ili sigurnosni problem (primjerice deportacija ili protjerivanje ili slučaj može neizravno ugroziti sigurnost članova obitelji koji su još uvijek u zemlji podrijetla). Isto tako, mogu imati više poteškoća u pristupu ili obrani svojih prava nego državljani jer svoja zakonska prava na temelju statusa teže ostvaruju u praksi zbog nedostatka informiranosti državnih tijela i državnih službenika o njihovim pravima. Osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom mogu se suočiti i s određenim pravnim problemima koji su izravno ili neizravno povezani s njihovim izbjegličkim statusom ili situacijom. Primjerice, nedostatak relevantnih ili izvornih dokumenata može u određenim slučajevima otežati njihov pristup sudovima, kao i šanse za uspjeh u pravnom postupku. Nadalje, pitanja ili problemi specifični za izbjeglice mogu zahtijevati specijaliziranu pravnu pomoć (npr. spajanje obitelji, sloboda kretanja i boravak, postupci koji uključuju mogućnost deportacije). Nepoznavanje jezika česta je prepreka osobama s međunarodnom zaštitom za obraćanje institucijama (UNHCR, 2006: 140–141).

Ujedinjeni narodi zagovaraju pravičnost u pristupu pravnoj pomoći te poduzimanje posebnih mjera kako bi se osigurao pristup pravnoj pomoći ranjivim skupinama, navodeći između ostalih i azilante (načelo 10. Smjernica i načela UN).

5.3. Hrvatsko zakonodavstvo

Sukladno ZMPZ osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć (64. st. 2. t. 8. i čl. 72. ZMPZ). Dodatno, ZBPP propisuje da, između ostalih, azilanti i stranci pod supsidijarnom zaštitom te članovi njihovih obitelji koji zakonito borave u Republici Hrvatskoj imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć, u postupcima u kojima im pravna pomoć nije osigurana posebnim zakonom (čl. 5. ZBPP). To znači da će osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom

ostvarivati pravo na besplatnu pravnu pomoć na isti način i pod istim uvjetima kao i hrvatski državljani, te će se primjenjivati jednaki uvjeti i postupci koji su opisani u poglavlju 4. ovoga rada.

Besplatna pravna pomoć osobama s odobrenom međunarodnom zaštitom u nekoliko je slučajeva osigurana posebnim propisom – ZMPZ, te će se u tim slučajevima besplatna pravna pomoć pružiti sukladno ZMPZ: (a) ako Ministarstvo unutarnjih poslova donese odluku o osnovanosti zahtjeva kojom odobrava zahtjev u dijelu kojim se priznaje supsidijarna zaštita (čl. 38. st. 1. t. 2. ZMPZ) (b) ako Ministarstvo unutarnjih poslova donese odluku o ukidanju rješenja u kojem je odobrena međunarodna zaštita (čl. 49. st. 4. ZMPZ); (c) ako Ministarstvo unutarnjih poslova donese odluku o poništenju rješenja u kojem je odobrena međunarodna zaštita (čl. 50. st. 3. ZMPZ). U navedenim slučajevima besplatna pravna pomoć sastoji se u sastavljanju tužbe, zastupanju pred upravnim sudom, kao i u oslobođenju od plaćanja troškova prvostupanjskog upravnog spora (čl. 60. st. 2. ZMPZ).

6. Zaključak

Iako su prava osoba s odobrenom međunarodnom zaštitom u pogledu pristupa sustavu besplatne pravne pomoći izjednačena s državljanima države u kojoj žive, pa tako i u Hrvatskoj s hrvatskim državljanima, zbog specifičnosti njihova statusa, njihove ranjivosti zbog svega što su prošli i razloga proganjanja na temelju kojih im je uopće odobrena međunarodna zaštita, u faktičnom pristupu sustavu besplatne pravne pomoći ima još puno prostora za napredak. Kao najbitnija prepreka koja odmah na početku stavlja osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom u nepovoljniji položaj od hrvatskih državljana je jezik. Iako je jezik česta prepreka u ostvarivanju svih prava, u pristupu sustavu besplatne pravne pomoći ona je od iznimne važnosti s obzirom na to da je pristup upravnom tijelu, ovlaštenoj udruzi ili pravnoj klinici otežan ako osoba ne razumije i ne govori hrvatski jezik, a troškovi prevođenja nisu obuhvaćeni sustavom besplatne pravne pomoći.

Na međunarodnoj, a posebice na razini EU trebalo bi raditi na jačanju i ujednačavanju sustava besplatne pravne pomoći. S obzirom na sveprisutno povećanje razlika između osoba različitih imovnih stanja te činjenicu da se cijeli svijet nalazi u krizi zbog pandemije bolesti Covid-19, pojedincima će radi ostvarivanja njihovih prava besplatna pravna pomoć biti potrebna no ikad.

Literatura

- Agencija Europske unije za temeljna prava, Priručnik o europskom pravu u području pristupa pravosuđu, 2016, dostupno na https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_access_justice_HRV.pdf
- Council of Europe, Committee of Ministers, Resolution (78) 8 on legal aid and advice; 2 March 1978, dostupno na: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804e2bb2
- Konvencija o pravnom statusu izbjeglica, UNTS 189, 28. srpnja 1951.; SL SFRJ-MU 15/1960; stupila na snagu 21. travnja 1954., dostupno na: https://www.unhcr.org/hr/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/konvencija_1951.pdf
- Konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, ETS 5, 4. 11. 1950., NN-MU 6/99, 9/99, dostupno na: [https://www.zakon.hr/z/364/\(Europska\)-Konvencija-za-za%C5%A1titu-ljudskih-prava-i-temeljnih-sloboda](https://www.zakon.hr/z/364/(Europska)-Konvencija-za-za%C5%A1titu-ljudskih-prava-i-temeljnih-sloboda)
- Opća skupština UN, Opća deklaracija o ljudskim pravima, 217 A, 10. prosinca 1948.; NN-MU 12/2009, dostupno na https://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/2009_11_12_143.html
- Opća skupština UN, Međunarodni pakt o građanskim i političkim slobodama, 2200 A /XXI/, 16. prosinca 1966., SL SFRJ 7/1971, NN-MU 17/93 ; stupio na snagu 23. ožujka 1976., dostupno na https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Zakoni%20i%20ostali%20propisi/UN%20konvencije/Medjunarodni_pakt_o_gradjanskim_i_politickim_pravima_HR.pdf
- Povelja Europske unije o temeljnim pravima, 2016/C 202/02; 1. prosinca 2009, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=HR>
- Protokol o statusu izbjeglica, UNTS vol. 606, str. 267, 31. siječnja 1967., SL SFRJ-MU 15/67; stupio na snagu 4. listopada 1967., dostupno na: https://www.unhcr.org/hr/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/konvencija_1951.pdf
- UN General Assembly, United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems, Resolution A/RES/67/187; 28 March 2013, dostupno na: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UN_principles_and_guidelines_on_access_to_legal_aid.pdf
- UNHCR, Legal and Protection Policy Research Series – Rights of Refugees in the Context of Integration: Legal Standards and Recommendations, 2006, dostupno na <https://www.unhcr.org/44bb90882.pdf>
- Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, NN 143/13, 98/19, dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/286/Zakon-o-besplatnoj-pravnoj-pomo%C4%87i>
- Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu (NN 117/19, 32/20, 42/20, 58/20), dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/2375/Zakon-o-izvr%C5%A1avanju-Dr%C5%BEavnog-prora%C4%8Duna-Republike-Hrvatske-za-2020.-godinu>

VI. Pristup besplatnoj pravnoj pomoći osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita

Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, NN 70/15, 127/17, dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/798/Zakon-o-me%C4%91unardnoj-i-privremenoj-za%C5%A1titi>

Airey protiv Irske, zahtjev br. 6289/73), presuda od 9. listopada 1979., dostupno na <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57420%22%7D>

Ministarstvo pravosuđa, <https://pravosudje.gov.hr/besplatna-pravna-pomoc/6184>

Ministarstvo pravosuđa, <https://pravosudje.gov.hr/istaknute-teme/besplatna-pravna-pomoc/upravna-tijela-u-zupanijama-odnosno-gradu-zagrebu/9916>

VI. ACCESS TO FREE LEGAL AID OF PERSONS GRANTED INTERNATIONAL PROTECTION

Kristina Petrovečki

SUMMARY

In this chapter, the author presents the system of free legal aid and gives an overview of fundamental international and European legal sources. She also analyses, in more detail, the system of free legal aid in the Republic of Croatia: its forms, beneficiaries, conditions and the procedure of providing or granting free legal aid. The author also explains the concept of international protection and analyses whether persons granted international protection have the same access to the system of free legal aid as all other nationals of the State where those granted international protection have their habitual residence or whether, because of their status, they are in a more favourable position. It is concluded that, in principle, the system of free legal aid in Croatia is provided to persons granted international protection under the same conditions as when its nationals are involved. However, when seeking free legal aid, those under international protection often face various obstacles and are thus in an unfavourable position when compared to Croatian nationals.

Keywords: free legal aid, access to justice, international protection



UNHCR
The UN Refugee Agency

