

Tribine
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu
i
Kluba pravnika grada Zagreba

213. tribina

**IZAZOVI INTEGRACIJE IZBJEGLICA I MIGRANATA
U HRVATSKO DRUŠTVO – PRAVNI OKVIR I UPRAVNI
KAPACITETI**

uvodničarke:

doc. dr. sc. **Goranka Lalić Novak**, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
dr. sc. **Tijana Vukojičić Tomić**, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

voditelj i urednik: akademik **Jakša Barbić**

Zagreb, 25. svibnja 2017.

IZAZOVI INTEGRACIJE IZBJEGLICA I MIGRANATA U HRVATSKO DRUŠTVO – PRAVNI OKVIR I UPRAVNI KAPACITETI

J. Barbić:

Kolegice i kolege, na redu je 213. tribina. Raspravljat ćemo o temi koja je i pravna, i nepravna, i sociološka, i politološka, i, nažalost, vrlo aktualna, a glasi *Izazovi integracije izbjeglica i migranata u hrvatsko društvo – pravni okvir i upravni kapaciteti*.

Poznato vam je što se dogodilo s izbjeglicama, ovuda ih je dosta prošlo na putu prema zapadnim zemljama. Sada je zatišje i pitanje je što će se još događati, hoće li se to masovno kretanje ljudi nastaviti. To se ne zna, ali otvara brojna pitanja za koja nije jednostavno naći rješenje. Osobito je važno kakve posljedice ta pojava ima za društvo.

Zato smo zamolili naše dvije kolegice, Goranku Lalić Novak i Tijanu Vukojičić Tomić s našeg Fakulteta, da nam uvodno iznesu nešto o ovoj temi, a nakon toga ćemo raspravljati.

Sve što bude izrečeno na tribini, bit će snimljeno, ispisi toga autorizirani i potom objavljeni u Biltenu.

Kolegice Lalić Novak, izvolite!

G. Lalić Novak:

Hvala lijepa! Hvala akademiku Barbiću na pozivu i hvala svima vama što ste se odazvali na tribinu. Tema je današnje tribine, kao što je akademik Barbić rekao, vrlo aktualna.

Iako su druge zemlje članice Europske unije izloženije migrantskim kretanjima, a Hrvatska je i dalje ponajprije tranzitna zemlja, pitanje migracija sve je važnije i u našem domaćem kontekstu. Upravo je pitanje integracije migranata jedno od ključnih pitanja danas, posebno u svjetlu posljednjih događanja i prijetnje terorizmom. Primjer je nedavni teroristički napad u Manchesteru u Velikoj Britaniji, koji je izazvao pripadnik druge generacije migranata u toj zemlji. Bila je riječ o osobi rođenoj u Velikoj Britaniji, britanskom državljaninu i europskom građaninu koji nije bio integriran u britansko društvo.

Na tragu toga, moja je prezentacija ponajprije usmjerena na pitanje različitih aspekata integracije migranata i izbjeglica u društvo. Kolegica Vukojičić Tomić više će se osvrnuti na upravne kapacitete i upravljanje različitošću suvremenih društava s aspekta javne uprave, a ja ću nešto više govoriti o pravnim aspektima integracije imigranata i izbjeglica u hrvatsko društvo.

Uvodno bih rekla da se tijekom 2015. i 2016. u javnosti i političkom diskursu govorilo o migrantskoj ili izbjegličkoj krizi, no

postavlja se pitanje je li riječ o krizi zbog velika broja izbjeglica i migranata ili je to kriza upravljanja migracijama. Treba spomenuti, iako je u Europsku uniju i na područje Europe došao velik broj migranata i izbjeglica, ovo je područje ipak manje izloženo izbjegličkim kretanjima jer većinu izbjeglica zadržavaju u zemljama u bližem susjedstvu, primjerice u Turskoj.

U međuvremenu je broj dolazaka na područje Europe znatno smanjen, i to različitim mjerama koje je poduzela Europska unija, uključujući kontroverzni sporazum s Turskom usmjeren na sprječavanje migracija preko Egejskog mora kao glavne migracijske rute prema Europi.

Upravljanje migracijama i integracijom migranata odvija se na različitim razinama i zato danas govorimo o višerazinskom pristupu upravljanja migracijama. Upravljanje migracijama tradicionalno je u rukama nacionalnih država. Odvija se na nacionalnoj razini gdje se donose propisi i javne politike koje usmjeravaju i odražavaju pristup pojedine države prema migracijama. S druge strane, migracije se događaju i na regionalnoj i lokalnoj razini jer se migranti i izbjeglice integriraju u lokalnu zajednicu. Stoga su lokalne zajednice i lokalno stanovništvo pod najvećim utjecajem migracija. Ovdje moramo pridodati i europsku razinu. Hrvatska je kao članica Europske unije znatno pod utjecajem europskih javnih politika i pravne stečevine Europske unije o migracijama, azilu i integraciji.

Utjecaj i posljedice masovnih migracija možemo uočiti na nekoliko razina. Kao posljedica migrantsko-izbjegličkog vala 2015. i 2016. promjene su se dogodile na zakonodavnoj razini, na razini prakse odnosno provedbe i implementacije te na razini vrijednosti. Danas se migracije povezuju sa zaštitom i sigurnosti te se smatra da su prijetnja tradicionalnim europskim (zapadnim) vrijednostima.

U tom smislu glavni izazov za budućnost sigurno će biti kako uspješno integrirati osobe koje su došle na područje Europe tijekom izbjegličko-migrantskog vala. Važan dio tog procesa bit će odnos lokalnih zajednica gdje se integracija u praksi događa te uključivanje lokalnog stanovništva koje će se morati prilagoditi promjeni demografske strukture.

Općenito, integracija je višedimenzijski proces prihvatanja i uključivanja migranata u društvo. Pravno-politička dimenzija integracije uključuje različita politička i statusna prava poput boravka, spajanja obitelji, političkog sudjelovanja, 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 kulturnom, etničkom i vjerskom pogledu. Uključuje, dakle, obvezu osigurati formalna prava izbjeglicama i migrantima koja će im omogućiti sudjelovanje u životu zajednice, ali i prilagodbu standardima i vrijednostima društva države primateljice a da se osoba ne odriče vlastitoga kulturnog identiteta.

Proces integracija odvija se na različitim razinama: na razini pojedinca, dakle migranta ili pak pripadnika većinskog stanovništva, na razini organizacija, i manjinskih organizacija i organizacija države prihvata, uključujući i organizacije civilnoga društva te na razini institucija, dakle javnih institucija koje uključuju politike, propise i upravne organizacije, ali i nepisana pravila, djelovanje i prakse te institucije specifično osnovane za pripadnike migrantske zajednice ili sastavljene od njih.

Među europskim zemljama u pravilu se razlikuju dva vrlo pojednostavnjena pristupa integraciji – asimilacijski i pluralistički, a često se u okviru pluralističkog modela razlikuju multikulturalistički i nešto suvremeniji interkulturalistički pristup.

Asimilacija je proces adaptacije u kojem migrant ili čitava skupina preuzima običaje, norme i vrijednosti društva u koje su došli radi identificiranja s većinskom skupinom i prihvatanja od te skupine. U asimilacijskome modelu uspješna se integracija uglavnom shvaća kao jednosmjernan proces u kojemu društvo primitka treba ostati relativno nepromijenjeno, a uloga države svedena je na omogućivanje adekvatnih mehanizama i potpore za učinkovito preuzimanje dominantne kulture. Taj je model karakterističan, primjerice, za Francusku.

U pluralističkim modelima integracije teži se izjednačivanju prava migranata s pravima članova društva primitka, a migrantima treba osigurati pravo na različitost. Model multikulturalizma omogućuje da se skupine pojedinaca različitih kultura mogu uklopiti u društvo, a da ne izgube svoj kulturni identitet. Riječ je o priznavanju i poštovanju kulturnih specifičnosti i potreba migrantskih zajednica te prilagodbi politika i propisa u tom smjeru. Za taj se model na razini javnih politika odlučila i Hrvatska.

Interkulturalizam je model u kojem se cijene kulturne različitosti i pluralizam, a bavi se rješavanjem temeljnih strukturnih nedostataka. Stavlja naglasak na međukulturni dijalog, interakciju i razumijevanje različitosti te tako smanjuje ili uklanja predrasude i stereotipe o drugima. Cilj je interkulturalizma stvoriti snažan osjećaj prijateljskoga društva temeljena na zajedničkim vrijednostima.

U praksi mjere koje se donose za integraciju migranata nisu uvijek uspješne. Migranti su često u lošijem položaju od većinskog stanovništva i diskriminirani u različitim područjima, a posebno u političkom, gospodarskom, socijalno-društvenom i pravnom. U političkom je različit pristup vidljiv, primjerice, na ograničenju političke aktivnosti, isključivanju iz političkog procesa odlučivanja, zabrani pristupa javnim sredstvima financiranja. U gospodarskom području migranti su ograničeni, primjerice, u pogledu pristupa tržištu rada, često su koncentrirani u pojedinim gospodarskim sektorima, slabije su plaćeni ili imaju različite uvjete rada. Ograničeni su i u smislu pristupa obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti, socijalnim pravima, stanovanju te što se tiče pristupa pravičnom postupku pred nadležnim tijelima.

Na razini javnih politika i propisa važno je spomenuti i pristup Europske unije integraciji migranata i izbjeglica. Iako su integracijske politike u nadležnosti država članica, Europska unija donijela je zajednički okvir za integraciju koji bi trebao olakšati primjenu mjera za integraciju na razini država članica. Taj se okvir sastoji od nekoliko dokumenata. Zajednička temeljna načela integracije iz 2004. sadržavaju smjernice za zemlje članice pri formuliranju i provedbi nacionalnih politika. Zajednički program za integraciju državljana trećih zemalja u Europskoj uniji iz 2005. sadržava praktične mjere za provedbu zajedničkih načela integracije. Europski program za integraciju državljana trećih zemalja iz 2011. sadržava mjere povećanja ekonomske, društvene, kulturne i političke participacije migranata, uz naglašavanje važnosti lokalne razine za integraciju. Akcijski plan za integraciju državljana trećih zemalja iz 2016. uključuje mjere prije odlaska i prije dolaska, a posebno pripreme migranata i lokalnih zajednica za integraciju, obrazovanje, integraciju u tržište rada i pristup strukovnom osposobljavanju, pristup osnovnim uslugama, aktivno sudjelovanje i socijalnu uključenost, borbu protiv diskriminacije i promicanje pozitivna pristupa raznolikosti. Ključni je pravni dokument Povelja Europske unije o temeljnim pravima iz 2000. koja sadržava katalog prava zajamčenih na području cijele Unije.

Što se tiče Hrvatske, politika integracije migranata još je u ranoj fazi razvoja te u velikoj mjeri koncentrirana na nacionalnoj razini vlasti, a razvija se ponajprije pod utjecajem i pritiskom procesa pridruživanja Europskoj uniji. Zbog relativno malena broja migranata, većinom državljana zemalja iz regije koji s hrvatskim društvom dijele povijesno-institucijsko nasljeđe, sličan jezik i kulturne obrasce, politika integracije migranata usmjerena je, prije svega, na izbjegličku populaciju.

Prava i obveze izbjeglica definirani su Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti i obuhvaćaju pravo na boravak, spajanje obitelji, smještaj, rad, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, slobodu vjeroispovijesti, besplatnu pravnu pomoć, socijalnu skrb, pomoć pri integraciji u društvo, vlasništvo nekretnine te stjecanje hrvatskoga državljanstva.

Od *policy* dokumenata valja spomenuti Migracijsku politiku Republike Hrvatske za razdoblje 2013. – 2015. donesenu u okviru procesa pridruživanja EU-u, koja sadržava i mjere za integraciju stranaca u hrvatsko društvo. Također, važan je dokument i Akcijski plan za uklanjanje prepreka u ostvarivanju pojedinih prava u području integracije stranaca za razdoblje od 2013. do 2015. Mjerama iz Akcijskog plana želi se osigurati ravnopravan status stranaca u gospodarskom, društvenom i kulturnom životu u odnosu prema hrvatskim državljanima. Poseban naglasak stavljen je na područje obrazovanja, rada, zapošljavanja i 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 te 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. Za praćenje ostvarivanja Akcijskog plana u travnju 2013. osnovano je međuresorno Stalno povjerenstvo za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo, a Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH zadužen je za koordinaciju rada svih ministarstava, nevladinih organizacija i drugih tijela koja sudjeluju u integraciji izbjeglica. U pripremi je donošenje novoga Akcijskog plana za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. do 2019. godine.

Za razliku od razvijenih zapadnih zemalja Hrvatska je još primarno emigracijska i tranzitna zemlja. Jedan je od temeljnih pokazatelja razvitka hrvatskoga društva izražena emigracijska depopulacija koja, između ostalog, upozorava na vrlo nepovoljan demografski razvoj stanovništva. Do toga je došlo u prvom redu zbog prisilnih migracija prouzročenih ratnim zbivanjima, a nastavlja se u obliku suvremenih ekonomskih migracija.

U prilog tvrdnji da je Hrvatska primarno tranzitna zemlja govore i statistički podatci o broju stranih državljana na privremenom ili stalnom boravku u Hrvatskoj krajem 2015., ali i popis stanovništva iz 2011. prema kojem hrvatsko stanovništvo

prema zemlji državljanstva čine u najvećem postotku državljani Hrvatske (4.259.476 prema 25.413 državljana drugih zemalja).

U praksi je većina izbjeglica smještena u Zagrebu, a u procesu integracije susreću se s brojnim problemima – razina je njihove zaposlenosti niska, između ostalog, i zbog problema u svladavanju hrvatskog jezika, nepostojanja kvalifikacija, ali i ekonomske krize u Hrvatskoj. Postoje problemi i s učenjem hrvatskog jezika, zdravstvenom zaštitom, obrazovanjem i smještajem. Do svibnja 2017. odobreno je 209 azila i 87 supsidijarnih zaštita. Supsidijarna zaštita priznat će se osobi koja ne ispunjava uvjete za priznavanje azila ako postoje opravdani razlozi koji upućuju na to da će se povratkom u zemlju podrijetla suočiti sa stvarnim rizikom trpljenja ozbiljne nepravde i koja ne može ili zbog takva rizika ne želi prihvatiti zaštitu te zemlje.

Na zaključak da su integracijske politike u Hrvatskoj tek djelomično povoljne za migrante upućuje i Indeks razvijenosti politika integracije migranata – MIPEX s ukupnom ocjenom 44/100 u 2014. Rezultati MIPEX-a pokazuju da su migranti u Hrvatskoj u mnogim aspektima u nepovoljnijem položaju nego većinsko stanovništvo, što Hrvatsku smješta u krug „novih“ imigracijskih zemalja jugoistočne Europe.

J. Barbić: Hvala lijepa! Sada će nastaviti kolegica Vukojičić Tomić.

T. Vukojičić Tomić: Dobar dan i u moje ime. Hvala na pozivu.

Kolegica Lalić Novak obradila je više različitih aspekata integracije migranata u društvo. Ja ću se usredotočiti na jedan od najvažnijih, a to je pitanje njihova zapošljavanja.

U znanstvenoj literaturi, ali i praksi većine zemalja, osobito u zemljama koje imaju visoku stopu imigracije, razvijeni su različiti modeli i mjere zapošljavanja različitih društvenih skupina s naglaskom na manjinske skupine. Tim se mjerama nastoji otkloniti postojeću diskriminaciju, odnosno postići jednaku mogućnost pri zapošljavanju, ali se u novije vrijeme, što se vidi iz nekih javnih politika, trend kreće prema djelotvornosti odnosno zapošljavanju različitih društvenih skupina da bi se postigla veća uspješnost organizacija.

S obzirom na to da se o emigrantima u novije vrijeme sve više govori kao o novim manjinama, treba vidjeti koja su osnovna obilježja tih pristupa i njihove primjene u praksi pojedinih zemalja. Dakle, vidjet ćemo koja je korisnost trenutačnog modela integracije nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj i buduću integraciju migranata.

Kolegica Lalić Novak već je rekla koje zemlje tradicionalno imaju najveću stopu imigracije. Utjecaj imigracija ovisi o opsegu, strukturi i karakteristikama migranata, ali i opsegu i strukturi zemalja primateljica. Mogu se razlučiti dvije skupine učinaka, i pozitivni i negativni.

Među korisnim se učincima osobito ističe upravo ovaj faktor zapošljavanja odnosno pristupa tržištu rada. Naime, kao pozitivan učinak sve se više ističe privremeno olakšanje na tržištu rada uz činjenicu da se većina zemalja u ovom trenutku zapravo suočava s potpunom zaposlenošću, odnosno s manjkom radne snage. Tu se migranti promatraju kao mogućnost za popunjavanje tržišta rada. Ujedno je tu i dolazak novih znanja i kapitala.

Među negativnim se učincima pogotovo naglašavaju političke, ekonomske ili društvene napetosti koje mogu nastati i već nastaju između lokalnog stanovništva i doseljenika, što zapravo u nekome najgorem scenariju može dovesti do njihove marginalizacije, do segregacije i separacije te onog što se naziva getoizacijom, odnosno prostornom odvojenošću emigrantskih skupina od ostatka stanovništva u područjima velikih gradova.

Svakako je velik izazov integracija migranata u društvo zemalja primateljica koji s jedne strane stvara obveze na strani društva država primateljica u smislu davanja formalnih prava migrantima. S druge je strane izazov prilagodbe migranata standardnim vrijednostima društva bez odricanja vlastitoga kulturnog identiteta.

U novije se vrijeme o migrantima sve više govori kao o novim etnokulturnim ili alohtonim manjinama za razliku od autohtonih, tradicionalnih, etničkih manjina koje se razlikuju ovisno o tome koliko dugo žive na području određene zemlje. Takve manjine posljedica su Drugoga svjetskog rata, a čine ih uglavnom izbjeglice i njihovi potomci koji žive u državama koje nisu države njihova podrijetla. Često svrha te podjele s jedne strane na autohtone, a s druge strane na alohtone manjine leži u priznavanju manjinskih prava. U pravilu se autohtonim manjinama jamče različiti stupnjevi autonomije, dok se alohtonim manjinama ponajprije jamči pravo da ne budu diskriminirane, pravo na prilagodbu odnosno integraciju u novoj zajednici i očuvanje vlastitog identiteta. S obzirom na to da je zapošljavanje zapravo vrlo važan aspekt integracije, treba vidjeti kakvi se to modeli zapošljavanja različitih društvenih skupina pojavljuju u literaturi i praksi većine zemalja. Riječ je o, široko postavljeno, dvama mogućim pristupima. Zašto do toga dolazi?

Povećanje socio-demografske složenosti suvremenoga društva i povećanje heterogenosti okvira tržišta rada utječu na

ekonomiju i politiku osobito u javnoj upravi. To su izazovi koji pred javnu upravu postavljaju nove izazove uspješna upravljanja različitošću. Ona se u kontekstu društva tradicionalno odnosi na rasnu i etničku pripadnost, ali u novije vrijeme širi se na druge aspekte različitosti, no njihov je naglasak još na rasnoj i etničkoj odnosno nacionalnoj raznolikosti današnjega društva. Suvremena literatura posvećuje sve veću pozornost upravljanju različitošću i tzv. reprezentativnom zapošljavanju.

Među razloge za tako pojačan znanstveni interes, ali i interes praktičara za tu temu ističu se uz europske integracije i s tim u vezi geografska mobilnost na tržištu rada i uopće ekonomska globalizacija, suvremeni migracijski trendovi. Naime, u takvim novim uvjetima povećane heterogenosti ne samo društva nego i tržišta rada države moraju mijenjati i prilagođavati svoje javne politike, uključujući politiku zapošljavanja. Takvi procesi dovode do razvoja čitava niza mjera kojima se strukturom ljudskih potencijala nastoji odraziti složenost društvene okoline ili pak prevladati strukturne nejednakosti koje postoje među različitim društvenim skupinama, a u novije se vrijeme ističe i imperativ djelotvornosti.

Zato možemo govoriti o dva široko postavljena temeljna pristupa zapošljavanju – afirmativnom pristupu i pristupu upravljanja različitošću.

Prvi polazi od problema diskriminacije i ispravljanja posljedica prošle diskriminacije. Zapravo je riječ o donošenju niza mjera kao što je ciljano ili kvotno zapošljavanje. Donošenje takvih mjera treba u konačnici rezultirati nekim mjerljivim godišnjim rezultatima i korigiranjem postojeće strukture zaposlenika. Najpoznatiji je primjer afirmativna akcija u SAD-u koja je najveći zamah imala od 1965. do 1975. godine. No taj afirmativni pristup vidljiv je i u europskom zakonodavstvu kao i u našem zakonodavstvu.

U novije vrijeme velik dio istraživanja polazi od drukčije premise, a to je da zapošljavanje službenika koje je u demografsko-socijalnom smislu heterogeno može dovesti do veće uspješnosti organizacija jer se tako organizacije bolje prilagođavaju okolišnoj raznovrsnosti. Taj pristup premješta obrasce upravljanja ljudskim potencijalima s konvencionalnoga zakonodavnog aspekta jednakih mogućnosti u zapošljavanju na strategiju uvažavanja razlika među ljudima. Riječ je o drukčijem, strateškom pristupu koji u prvom redu smatra da se uspješnim upravljanjem različitošću može osigurati osvajanje novih tržišta, privlačenje boljih, kompetentnih kandidata s većim, boljim znanjima itd. Ideja je da se korištenjem razlikama može stvoriti produktivnu klimu u kojoj se potencijali zaposlenika

potpuno iskorištavaju, što u konačnici dovodi do boljih rezultata rada organizacija.

U europskoj znanstvenoj literaturi ispituje se utjecaj prostornoga kretanja stanovništva ili migracije. Promatra se u prvom redu kako migracije unutar Europske unije, ali i između Europske unije i drugih zemalja, utječu na socio-demografsku strukturu stanovništva te se zatim prati kako te promjene utječu na promjene u strukturi zaposlenika i utječe li to na koncu na konačne ciljeve organizacije i kako.

Mnoga istraživanja potvrdila su početne pretpostavke da pojačane migracije utječu na strukturu stanovništva i promjene u strukturi ljudskih potencijala. Velik dio istraživanja potvrdio je početnu tezu da zapošljavanje različitih socio-demografskih skupina u organizacijama pridonosi djelotvornosti i boljem pružanju usluga ne samo za korisnike koji pripadaju istim društvenim skupinama, nego uopće za korisnike svih javnih usluga. Treba istaknuti da se sve veći broj zemalja svojim javnim politikama okreće uspješnom ostvarenju ciljeva organizacije, čime se zapravo potiskuje antidiskriminacijska narav posebnih mjera zapošljavanja.

Ovdje sam izdvojila četiri primjera. Prvo, zapošljavanje službenika u Norveškoj koje se povijesno temelji na konceptu jednakih mogućnosti u zapošljavanju. Val migranata sada čini gotovo trećinu ukupne manjinske populacije u Norveškoj, populacije koja se suočava s problemima u zapošljavanju. Norveška je tomu pristupila tako da razvija javne politike upravljanja različitošću. Jedna je od njih i plan za integraciju migranata kojim se nastoji povećati zastupljenost onih skupina koje su podzastupljene u organizacijama, ali isto tako kako bi takva vrsta zapošljavanja pridonijela boljem, uspješnijem radu organizacija.

Sličan je primjer i s Nizozemskom. Ovdje je izdvojena tzv. Bijela knjiga, Središnja državna uprava i različitost koja je zapravo prvo ozbiljnije nastojanje uvođenja modela upravljanja različitošću koji može pridonijeti uspješnosti organizacija privlačenjem široka kruga kandidata s tržišta rada itd.

Također Belgija, osobito na razini regija kao što je Flamanska, donosi posebne programe upravljanja različitošću s prisutnim afirmativnim mjerama kvota i ciljanog zapošljavanja.

Zatim primjer Velike Britanije koja ciljano oglašava posao u lokalnim zdravstvenim službama, tzv. *Primary Care Trust*, s osnovnom idejom da sastav osoblja treba održavati različitost korisnika javnih usluga da bi se ne samo otklonio nejednak položaj društvenih skupina nego i osiguralo što kvalitetnije pružanje javnih usluga u heterogenim lokalnim zajednicama.

Za kraj bih rekla sljedeće. Iako je Hrvatska primarno emigracijska i tranzitna zemlja, s obzirom na migracijske trendove pitanje je je li trenutni model integracije nacionalnih manjina u Hrvatskoj moguće promotriti kao koristan model iz perspektive buduće integracije novih manjina migrantskog podrijetla. Integracijski model nacionalnih manjina u Hrvatskoj obilježava njihovo uključivanje u društveni, politički i kulturni život koji se odvija preko cjelovita modela zaštite nacionalnih manjina i na državnoj i na lokalnoj razini te koji je usklađen s europskim iskustvima i standardima. Tu se može govoriti o djelovanju dvaju načela.

S jedne je strane načelo identiteta, a s druge načelo integracije u smislu da se manjinama jamči očuvanje identiteta i njihovo sudjelovanje u javnom životu u procesu odlučivanja. Model pravnih jamstava manjinama nije do kraja primjenjiv na migrante jer je riječ o široku spektru prava autohtonih manjina koje uključuju određenu razinu autonomije i prava na razmjernu zastupljenost u političkim i u upravnim tijelima. Tu ne možemo govoriti o potpunoj primjenjivosti toga modela. Tako postavljeni model koji počiva na simultanom djelovanju dvaju načela može biti primjenjiv na integraciju novih manjina migrantskog podrijetla oslanjajući se na specifičnost tih društvenih skupina u odnosu prema tzv. tradicionalnim manjinama. Hvala lijepa!

J. Barbić:

Zahvaljujem uvodničarkama na jako dobrom prikazu koji nam daje uvid u migracijska pitanja u nas i u Europi. Kod nas je to prošlo nekako sa strane, bili smo zapravo velik prolaz za velik broj ljudi koji su se kretali tzv. balkanskom rutom. Manji su problem osobe koje su ostale u Hrvatskoj jer ih nema mnogo, njihov je broj zanemariv u odnosu prema nekim zapadnim zemljama koje su i bile cilj kretanja migranata. Posebno je zanimljiv podatak o potrebi za radnom snagom.

Zašto Njemačka potiče dolazak migranata? Nijemci računaju s time da će u budućnosti trebati još milijun ljudi, treba im radna snaga. Njome zadovoljavaju potrebe za radnom snagom sada i u budućnosti, no to stvara i nevolje, poteškoće oko prilagodbe tih osoba novim uvjetima i običajima života u zemlji, pa i ekscese. Ipak je riječ o osobama različitih kultura, okolina u kojima su živjeli i promjeni kojoj su izloženi.

Događaju se neugodne stvari i dobro je da su nam uvodničarke sve to iznijele jer nas to sve zanima.

Sada prepuštam mikrofon vama za vaša pitanja i razmišljanja.

M. Bratković:

Hvala vam na izlaganju. Izdvojili ste četiri države kao pozitivne primjere upravljanja različitošću. Možete li navesti primjere konkretnih mjera koje su u tim državama urodile uspješnim upravljanjem različitošću?

Isto tako, iako nije izravno povezano s ovom temom, zanima me kako biste ocijenili mjere država koje zahtijevaju poznavanje nacionalnog jezika kao preduvjet zapošljavanja u državnim i javnim službama.

T. Vukojičić Tomić:

O pitanju jezika više će reći kolegica. Mnoge zemlje već u samom početku integracije migranata osiguravaju učenje domaćeg jezika do te mjere da su neke zemlje, posljednji je primjer Austrija, uvele obvezu učenja jezika uz predviđene sankcije za neučenje jezika za migrante. Dakle, težište je na poznavanju jezika.

Odgovorit ću na Vaše prvo pitanje. Ovdje su izdvojene četiri zemlje. Više je takvih primjera. Činjenica je da se ti dokumenti i javne politike donose zato što su to zemlje koje u posljednje vrijeme imaju velik izazov dotoka migranata. To su neki prvi pokušaji donošenja javnih politika. Još je važnije da bi te mjere ne samo trebale pridonijeti njihovoj boljoj integraciji na tržištu rada, nego bi to moglo na razini javne uprave koja je izravno povezana s korisnicima (*street-level bureaucracy*) pridonijeti i boljoj integraciji migranata uopće u društvo. Uglavnom je riječ o javnim promidžbenim kampanjama i ciljanom zapošljavanju. Kvotno zapošljavanje u puno je manjoj mjeri zastupljeno i ono se uopće napušta kao pristup jer se pokazalo neadekvatnim. Zatim ciljano oglašavanje radnih mjesta, osobito na primjeru Velike Britanije, u onim dijelovima grada gdje je migrantska populacija više zastupljena i u javnim službama poput zdravstva, obrazovanja, socijalne skrbi gdje se procjenjuje da je prisutnost migranata u službeničkoj populaciji od velike koristi i za društvo i za migrante. To su neki primjeri mjera. Uglavnom je riječ o javnim promidžbenim kampanjama. Osobito na područjima gdje je njihova zastupljenost veća. To su osnovne mjere koje se provlače svim tim programima.

G. Lalić Novak:

Mislim da je kolega Bratković više komentirao nego uputio pitanje. U javnim službama, posebno na razini službenika koji su u izravnom kontaktu s građanima i korisnicima javnih usluga, poznavanje je hrvatskog jezika ili jezika zemlje ključno. No, poznavanje je jezika ključno na svim razinama. Bez poznavanja jezika nema uspješna uključivanja i integracije u društvo.

M. Bratković: Navest ću primjer Luksemburga. Što mislite, je li zahtjev poznavanja luksemburškoga jezika, koji je samo jedan od više službenih jezika, opravdan? Čini mi se da je to svojevrsna zaštitna mjera Luksemburžana u odnosu na ostale građana koji žive i rade u Luksemburgu. Što Vi mislite?

G. Lalić Novak: Ne znam konkretne podatke za Luksemburg. No, države se koriste različitim mjerama da bi otežale zapošljavanje migrantima u javnim službama. Mjere mogu biti vrlo različite – od toga da se ne dopušta zapošljavanje nedržavljanima do toga da uvjeti za stjecanje državljanstva mogu biti vrlo restriktivni. S druge strane, zaštita nacionalnih interesa, posebno nacionalnog jezika, često je jedna od mjera migracijskih politika.

T. Vukojičić Tomić: Analiza europskih javnih politika integracije migranata pokazuje da se zapravo Europska unija odmiče od antidiskriminacijskog aspekta jednakih mogućnosti i zaštite skupina koje su u lošijem položaju i okreće se prema mogućnostima koje migranti predstavljaju za tržište rada. Riječ je o nekim zemljama koje već u ovom trenutku postižu punu zaposlenost. Projekcije su Eurostata da će za nekih desetak godina većina razvijenih zemalja Europske unije imati manjak radne snage, pa onda te javne politike treba promatrati u tom kontekstu. To je zanimljiv zaokret u diskursu kada je riječ o zapošljavanju.

G. Lalić Novak: To nije samo u razvijenim zemljama Europske unije. Depopulacija je problem i u Hrvatskoj i pitanje je može li se taj negativni demografski prirast, kao i starenje i iseljavanje stanovništva, nadomjestiti aktivnom useljeničkom politikom.

Možemo li nadomjestiti radnu snagu koja će sigurno u Hrvatskoj nedostajati migracijama iz Trećeg svijeta ili drugih zemalja Europske unije (primjerice Bugarske ili Rumunjske)? No, to je pitanje koje zahtijeva posebnu raspravu i pristup utemeljen na empirijskim podacima i istraživanjima, što u Hrvatskoj nedostaje.

Nužan je strateški pristup migracijskoj politici koji će ponuditi odgovor na dugoročno očekivane trendove, uključujući i nedostatak radne snage u pojedinim gospodarskim sektorima, a vodeći računa i o trenutačnoj situaciji, posebno visokoj nezaposlenosti.

J. Barbić: To je paradoksalno stanje. Imate nezaposlenost, a u čitavu je nizu struka podzaposlenost i problem je kako naći odgovarajuću radnu snagu.

Primjerice, mogu li naši građevinari dobiti velike poslove u inozemstvu s radnom snagom kojom sada raspolažu? Ne dovedu li osobe iz susjednih država kao što je Bosna i Hercegovina, primjerice armirače i osobe drugih specijaliziranih struka, neće moći raditi, a da stvar bude gora, nitko se ne želi prekvalificirati u druga zanimanja.

Pogledajte kakva je, primjerice, potreba za zavarivačima u brodogradilištima. Ona nude prekvalifikaciju i za hrvatske uvjete pristojnu plaću. Ne mogu za to naći zainteresirane osobe, a da ne govorim o potrebi za medicinskim sestrama, gdje doduše ne pomaže prekvalifikacija, nego se traži redovito školovanje, liječnicima koji nas napuštaju, pa je njihov manjak evidentan i sve je veći. Što će biti za desetak godina, tko će nas liječiti? To će biti katastrofa.

N. N.:

Jako sam razočaran vašim predavanjem jer su to fraze o integracijama iz medija i o tome sve znamo.

Očekivao sam da ćete reći otkud ta migracija. Gdje su ti centri moći u kojima se kreiraju te javne politike da se ljudi organizirano preseljavaju s jednoga kontinenta na drugi? Zašto se ti ljudi ne zadržavaju u svome islamskom svijetu? To sam očekivao od vašeg predavanja. Koji je uzrok? Ako znamo uzrok, znat ćemo kreirati politiku. Govori se o spašavanju. To su gluposti. Ljudi se organizirano prevoze s kontinenta na kontinent. To su milijuni ljudi.

Zašto nemamo javnu politiku da sprječava iseljavanje naših ljudi?

G. Lalić Novak:

Hvala na pitanju i komentaru. Slažem se s Vama da postoje bitna pitanja na koja bi trebalo odgovoriti. Međutim, nisam sigurna postoji li osoba koja bi na njih mogla odgovoriti, osobito što se tiče centara moći i razloga za suvremena masovna kretanja. No, treba reći da ljudi po prirodi stvari idu onamo gdje misle da će im biti bolje, pa su tako i izbjeglice iz Hrvatske tijekom Domovinskog rata utočište potražile u onim zemljama s kojima postoje tradicionalne veze i zajednice, kao što je to bilo u Njemačkoj.

Što se tiče pitanja kako spriječiti iseljavanje, svakako je potreban strateški pristup jer migracije ne uključuju samo pitanje imigracije nego i emigracije. Zašto takva dugoročna strateškog pristupa nema? Nažalost, kolegica Vukojičić Tomić, akademik Barbić i ja ne možemo ponuditi odgovor na taj problem.

J. Barbić:

Da biste ljude zaustavili od toga da odu u inozemstvo, morate im pružiti prigodu da ovdje žive dostojno, napreduju u svom

zvanju, zadovolje svoje potrebe. Za to je potrebna sređena država koja to mora omogućiti. Hrvatska, nažalost, nije sređena država. Društvo nam je u rasutu stanju, a profesionalni poslovi vođenja države i institucija ne mogu se voditi na amaterski način. Nažalost, kod nas nije tako. Da bi netko ostao ovdje, morate mu omogućiti zaposlenje s kojim će dobro živjeti. Da biste koga zaposlili, morate ulagati da biste proizvodili, pružali usluge, bavili se rentabilnim poslovima. Pitanje je tko će ulagati u državu kakva je sada Hrvatska? U njoj ne vlada ustaljeni red, ali zato vlada pravna nesigurnost. Ne govorim o strancima, govorim o bilo kome tko bi što ulagao. U posljednje vrijeme imamo još i političku nesigurnost. Ovako se ne može napredovati. Nemamo povoljnu investicijsku klimu. Ono što se u svijetu zove prijateljska klima za vođenje poslova, toga u Hrvatskoj zasad nema. To je ključni problem.

Dok se god te stvari ne poprave, nećete moći zaustaviti ljude da odlaze iz zemlje jer to je njihovo pravo. Ulaskom u Europsku uniju bitno je olakšano kretanje radne snage. Ljudi idu za zadovoljenjem svojih potreba. Ne treba kriviti njih, nego one koji nisu stvorili odgovarajuće uvjete da se u Hrvatskoj osigura da ljudi rade, da za to budu primjereno plaćeni, da napreduju u svojim profesionalnim stvarima i da zadovolje sve svoje potrebe. Toga sada nema.

Što je najgore, stvaranje tih uvjeta stalno se odgađa. O tome se puno govori, daju se obećanja, na njima se, nažalost, ostaje, ali se ništa ne čini. Riječi strukturalna reforma svima već idu na živce jer nitko meritorno ne utvrđuje što točno treba napraviti i to napravi. Bojim se da tu postoje neki drugi, a ne opći interesi za napretkom i boljitkom. Formula je: napraviti ćemo nešto ako je u našem interesu, koji ne mora biti i opći. To nije put kojim treba ići.

N. N.:

Slažem se s Vama. Uzima se trideset novih ljudi koji će raditi na prijmu azilanata iako je u državi zabranjeno zapošljavanje. Gradi se islamski centar u Sisku iako imamo već dva, u Zagrebu i Rijeci. Gledajući te poteze, iako smo država u neredu, na tom smo segmentu jako u redu. Dok mađarski premijer stavlja oglase u Iraku i Iranu da zaobilaze Mađarsku jer ih neće primiti, naš ministar vanjskih poslova kaže – dobro došli.

Vi govorite o novim manjinama. Nije to nova manjina. Mi imamo manjine koje su tu integrirane. Ne bih ih ni zvao manjine. To su ljudi koji žive u skladu s društvom. Bio sam u Francuskoj gdje žive ovi ljudi koji dolaze. Ako to niste vidjeli, ne znate o čemu govorite.

Sumnjam u brojku koju iznosite – 200 migranata ovdje primljenih. U Zagrebu na Glavnom kolodvoru leži ih na desetke. Lutaju po gradu, ne znaju kamo će i što će. To je za mene strašno. Vi govorite o nekakvim vrijednosnim sudovima koje djelomično razumijem, djelomično ne. Svi bismo se trebali ozbiljno zabrinuti i napraviti analizu zbog onoga što nas očekuje.

Zašto Mađarska, Slovačka, Poljska ne žele čuti za to? U Švedskoj svaki dan uvjeravaju da je druga kultura prednost za tržište rada. Kod nas je na tisuće članaka o migrantima. Nemate nijedan članak o onome našem Tomislavu Sabljaku kojem su džihadisti odsjekli glavu. Bila su dva članka o tome. Bojim se da smo određeni za eldorado za migrante. Nijedna ih od zemalja oko nas neće.

V. Miličić:

Smatram da je potpuno neprimjeren početak intervencije gospodina koji je maloprije govorio, navlastito u odnosu na predavanje naših mladih kolegica.

Poanta Vašeg iskaza jedna je visoka nesnošljivost. Njihova su predavanja osnovana, pripremljena, profesionalna. Ono o čemu ste Vi govorili i način govorenja razina je politike, a ne teorijskog i iskustvenog diskursa koji se veoma dug niz godina njeguje na ovoj tribini. Jednako tako i na večerašnjoj. Još jedanput ističem, iz Vašeg je iskaza neupitna nesnošljivost.

16

N. N.:

Nije mi jasno polemizirate li Vi sa mnom ili s uvodničarkama.

V. Miličić:

Obraćao sam se Vama i slušateljstvu. Kolegice koje su izlagale podupirem i pohvalio sam ih te još jedanput to činim. Profesor sam (i) govorništva. Moji prigovori upućeni su Vama – razvidna nesnošljivost.

G. Lalić Novak:

S jedne strane, moram reći da mi je drago što postoji interes za ovu temu koja izaziva različite stavove i komentare, a to pokazuje da o pitanju upravljanja migracijama u Hrvatskoj treba raspravljati.

S druge strane, žao mi je što niste bili zadovoljni našim pristupom obradi ove važne teme. No, pitanje migracije duboko je političko i vrijednosno pitanje koje izaziva polarizaciju, što se vidi i iz ove rasprave. Upravo zato o ovoj temi treba razgovarati na različitim forumima, ali uvažavajući razlike u stavovima.

E. Zdravec:

Dana 9. svibnja 2017. u emisiji 1. programa Radija Zagreb *Dogodilo se na današnji dan* objavljena je kratka notica o krah

Bečke burze iz davne 1873. godine. Krah Bečke burze bio je prava pravcata gospodarska katastrofa za ondašnji svijet. Tako je, primjerice, nezaposlenost u SAD-u porasla na 15 %. Teško je povjerovati. U Lijepoj Našoj, u Republici Hrvatskoj, potpuno je normalno stanje, dakle nije katastrofično da imamo 15 % nezaposlenih.

Pa ponovimo još jedanput, davne 1873. krah Bečke burze izazvao je katastrofične gospodarske okolnosti u Americi gdje se nezaposlenost popela na nevjerojatnih 15 %. I to katastrofično stanje, moram još jedanput ponoviti, kod nas je potpuno normalno stanje. Mi stalno imamo 15 % nezaposlenih kao normalno, a, nažalost, taj se postotak povećava ovisno o sezoni.

Stoga mi se čini da je rasprava na temu integracije izbjeglica i migranta u hrvatsko društvo, koja se ograničava na pravni okvir i upravni kapacitet, promašena, i to potpuno promašena rasprava. Ni najbolji pravni okvir na svijetu ni najbolji upravni kapaciteti na svijetu ne mogu izmijeniti činjenicu da je stopa nezaposlenosti u Republici Hrvatskoj 15 %, drugim riječima da je to razlog zašto se izbjeglice i migranti ne žele i ne mogu integrirati u hrvatsko društvo.

Upravo je nevjerojatno kako je malen broj izbjeglica i kako je malen broj migranata odlučio zatražiti pribežište u Republici Hrvatskoj. A svi svjedočimo kako je to prekrasna država, što je zaista točno, kako je neobično lijepa zemlja, što je zaista točno, međutim, čini se da i izbjeglice i migrante jako zbunjuje gospodarsko stanje u Lijepoj Našoj, a posebno okolnost da imamo 15 % nezaposlenih. Kod takva stanja stvari, a to moram ponoviti, ni najbolji pravni okvir ni najbolji upravni kapaciteti ne mogu ništa pomoći.

J. Barbić:

Normalno je da postoje različita razmišljanja. Zato smo ovdje da raspravljamo o stvarima, da se otvaraju pitanja. Na nešto se može odgovoriti. Na nešto ni cijeli svijet ne može dati dobar odgovor.

S druge strane, ovo će u budućnosti biti iznimno važno. Nitko ne može sada točno predvidjeti što nas čeka u idućih 10, 20 ili 30 godina. Čuo sam za podatak da na području arapskog svijeta odakle dolaze izbjeglice živi oko 200 milijuna ljudi koji su potencijalno u pokretu. Ne svi, naravno, ali područje žarišta ratnih sukoba i vjerskih netrpeljivosti dovodi do toga da će možda doći do pomaka velikih razmjera. Trenutačno neke zemlje imaju potrebu za radnom snagom, kao Njemačka. Ako migracije budu tako učestale i tako masovne, i njima će to postati teret, a ljudi suvišni. Ne znam što će se ubuduće događati. Možda, ako ova tribina bude potrajala

još 10 ili 20 godina, onaj tko je tada bude vodio, imat će prigodu u različitim tematskim dijelovima obrađivati ovaj široki problem globalne naravi i osvrnuti se na naše današnje sumnje i nedoumice jer je riječ o fenomenu globalne naravi.

Pogledajte Meksiko, pogledajte što izvodi Trump. Njegovo ponašanje uistinu nije prihvatljivo. Po njemu se sada službena Amerika bori protiv Meksikanaca, a dosad ih se faktički puštalo u zemlju u milijunima i pred time zatvaralo oči jer niskim satnicama koje prihvaćaju ruše cijenu radne snage i rade poslove koje nitko drugi ne želi raditi. Svi pred time zatvaraju oči, prave se ludi. Ondje čitave generacije žive ilegalno, rađaju se, djeca postaju američki državljani, a roditelji ne, čekaju punoljetnost djece da bi mogli zatražiti državljanstvo i legalizirati svoj položaj u SAD-u.

Čudan je danas ovaj svijet, pokreće ga samo vlastiti interes bez obzira na to kako će to utjecati na druge.

Zahvaljujem našim uvodničarkama i pozivam vas da im se odužimo pljeskom. Sve što je ovdje izrečeno, bit će nakon autorizacije i objavljeno.

Kolega Marko Bratković koji će od jeseni nastaviti voditi ovu tribinu moći će jednoga dana reći da smo prije toliko i toliko godina raspravljali o ovoj temi koja će možda i tada još biti aktualna.

Hvala vam lijepa i vidimo se krajem lipnja na sljedećoj tribini.