



**OKVIR ZA INTEGRACIJU
OSOBA KOJIMA JE ODOBRENA
MEĐUNARODNA ZAŠTITA NA
LOKALNOJ RAZINI**

**FRAMEWORK FOR THE
INTEGRATION OF PERSONS
WHO HAVE BEEN GRANTED
INTERNATIONAL PROTECTION AT
THE LOCAL LEVEL**



SADRŽAJ

POPIS KRATICA	7
1. UVOD	9
Priprema Okvira za integraciju	11
Važnost politike integracije na lokalnoj razini	11
Gradovi i integracija migranata i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita	13
Politika integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u Republici Hrvatskoj	13
2. EVALUACIJA PROVEDBENOG OKVIRA INTEGRACIJE MIGRANATA	17
3. OKVIR ZA INTEGRACIJU OSOBA KOJIMA JE ODOBRENA MEĐUNARODNA ZAŠTITA NA LOKALNOJ RAZINI	35
Rad i zapošljavanje	38
Promicanje uključenosti i društvene kohezije	42
Smještaj i stanovanje	45
Socijalna zaštita i društvene službe	48
Jačanje lokalnih kapaciteta i suradnja	51
4. SWOT ANALIZA	55
5. USKLAĐENOST NALAZA I PREPORUKA EVALUACIJE S PRIJEDLOGOM OKVIRA ZA INTEGRACIJU OSOBA KOJIMA JE ODOBRENA MEĐUNARODNA ZAŠTITA NA LOKALNOJ RAZINI	61

TABLE OF CONTENTS

LIST OF ABBREVIATIONS	67
1. INTRODUCTION	69
Preparation of the Integration Framework	71
The Importance of Integration Policy at the Local Level	71
Cities and the Integration of Migrants and Persons Who Have Been Granted International Protection	73
The Policy of Integration of Persons Who Have Been Granted International Protection in the Republic of Croatia	73
2. EVALUATION OF THE IMPLEMENTATION FRAMEWORK FOR INTEGRATION OF MIGRANTS	77
3. FRAMEWORK FOR THE INTEGRATION OF PERSONS WHO HAVE BEEN GRANTED INTERNATIONAL PROTECTION AT THE LOCAL LEVEL	97
Work and Employment	100
Promoting Inclusion and Social Cohesion	105
Accommodation and Housing	108
Social Protection and Social Services	111
Strengthening the Local Capacities and Cooperation	114
4. SWOT ANALYSIS	119
5. COHERENCE BETWEEN THE EVALUATION'S FINDINGS AND RECOMMENDATIONS AND THE PROPOSAL OF THE FRAMEWORK FOR INTEGRATION OF PERSONS WHO HAVE BEEN GRANTED INTERNATIONAL PROTECTION	125





**OKVIR ZA INTEGRACIJU
OSOBA KOJIMA JE ODOBRENA
MEĐUNARODNA ZAŠTITA NA
LOKALNOJ RAZINI**





POPIS KRATICA

AMIF	Fond za azil, migraciju i integraciju
AP	Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. do 2019. godine
AZOO	Agencija za odgoj i obrazovanje
CEAS	Common European Asylum System (Zajednički europski sustav azila)
DP	Državni proračun RH
EK	Europska komisija
EU	Europska unija
FRA	Agencija Europske unije za temeljna prava
HZJZ	Hrvatski zavod za javno zdravstvo
HZZ	Hrvatski zavod za zapošljavanje
HZZO	Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje
ICC	Intercultural Cities (interkulturalni gradovi)
JLR(P/S)	Jedinice lokalne i regionalne (područne) samouprave
JRS	Jesuit Refugee Service (Isusovačka služba za izbjeglice)
MDI	Ministarstvo državne imovine
MDM	Medecins du monde - Liječnici svijeta
MDOMSP	Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku
MIPEX	Migrant integration policy indeks (Indeks politike integracije migranata)
MUP	Ministarstvo unutarnjih poslova
MVEP	Ministarstvo vanjskih i europskih poslova
MZO	Ministarstvo znanosti i obrazovanja
PUO	Pučko otvoreno učilište
RH	Republika Hrvatska
OCD	Organizacije civilnog društva
OECD	Organization for Security and Co-operation in Europe (Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj)
Radna skupina (RS)	Radna skupina Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo
SDUOSZ	Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje
Stalno povjerenstvo (SP)	Stalno povjerenstvo za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo
UN	Ujedinjeni narodi
UNHCR	Visoko povjerenstvo za izbjeglice UN-a
UNICEF	Fond ujedinjenih naroda za djecu



ULJPPNM

ZEROJ

ZOS

ZOZOZS

ZMPZ

ZSS

Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH

Zajednički europski referentni centar za jezike

Zakon o strancima

Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti
stranaca u Republici Hrvatskoj

Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti

Zakon o socijalnoj skrbi



1.

UVOD





1.



UVOD

Priprema Okvira za integraciju

Okvir za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na lokalnoj razini izrađen je u okviru projekta „Potpora provedbi politike za integraciju migranata“, financiranog od strane Europske unije (dalje: EU) u okviru instrumenta IPA 2012, a sufinanciranog od strane Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske koji je korisnik projekta.¹

Okvir za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na lokalnoj razini izrađen u participativnom procesu u okviru Radne skupine za izradu okvira za integraciju.² U Radnoj skupini sudjelovali su predstavnici nadležnih ministarstava, središnjih državnih ureda, Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske, organizacija civilnoga društva i međunarodnih organizacija (članovi Radne skupine za operativnu provedbu zadaća Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo), zatim predstavnici lokalne samouprave, ureda državne uprave u županijama te županija. Tijekom listopada i studenog 2017. godine i u siječnju 2018. godine organizirana su četiri sastanka u Zagrebu, Splitu i Rijeci na kojima su predstavljeni primjeri dobre europske i hrvatske prakse, definirani opći i specifični ciljevi, mjere i pokazatelji postignuća te predložene aktivnosti za postizanje ciljeva i mjera.

Okvir za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na lokalnoj razini pripremljen je kao potpora jedinicama lokalne i regionalne (područne) samouprave u Republici Hrvatskoj u izradi lokalnih strategija i akcijskih planova za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita.

Važnost politike integracije na lokalnoj razini

Integracija je višedimenzionalni proces prihvatanja i uključivanja migranata i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita³ 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 osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na tržištu rada, uključujući pravo na rad i pristup socijalnim i drugim pravima, poput zdravstve-

¹ Projekt se provodi s partnerskim konzorcijem koji čine WYG SAVJETOVANJE d. o. o. iz Zagreba i TECHED SAVJETODAVNE USLUGE d. o. o. iz Zagreba.

² Izradu Okvira za integraciju koordinirala je doc. dr. sc. Goranka Lalić Novak s Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Potporu s aspekta lokalne samouprave pružio je doc. dr. sc. Teo Giljević s Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagreb i član Radne skupine.

³ Prema Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (NN 70/15, 127/17) osobom kojoj je odobrena međunarodna zaštita smatra se azilant, tj. izbjeglica u smislu UN-ove Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine kojoj je priznat azil te stranac pod supsidijarnom zaštitom, tj. državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva kojoj je priznata supsidijarna zaštita.



ne zaštite, obrazovanja i stanovanja. Kulturno-religijska dimenzija tiče se kulturnih i religijskih prava uključivanja osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita, a posebno njihove percepcije i prakticiranja različitosti u kulturnome, etničkom i vjerskom pogledu u društvu države primateljice.⁴

Integracija osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u društvo događa se na lokalnoj razini – ako postoje, nacionalne politike integracije provode se, testiraju, uspijevaju ili ne u lokalnim jedinicama i društvenim službama u lokalnim zajednicama (školama, zdravstvenim i socijalnim ustanovama itd.), odnosno tamo gdje osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita žive. U nekim zemljama, primjerice u južnoeuropskim, integracijske politike razvijaju se upravo na lokalnoj razini, a nacionalne politike integracije predstavljaju okvir za koordinaciju lokalnih politika. No čak i u zemljama s visoko centraliziranim integracijskim politikama, kao u primjerice Nizozemskoj i Švedskoj, uloga lokalne razine jest velika, što ponekad dovodi do raskoraka između nacionalnih i lokalnih politika.⁵

Uz pravnu dimenziju integracije koja je u pravilu uređena na nacionalnoj razini, na lokalnoj razini mjere trebaju dovesti do uspješne ekonomske integracije, tj. do postupno sve manje ovisnosti o socijalnoj i humanitarnoj pomoći i većeg stupnja samostalnosti i mogućnosti za samostalno uzdržavanje, čime osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita doprinose ekonomskom životu lokalne zajednice. Nadalje, mjere trebaju dovesti i do socijalne i kulturološke integracije, tj. prilagodbe novoj sredini, što osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita omogućava suživot s domaćim stanovništvom i aktivan doprinos društvenom životu. Navedeno je osobito važno s obzirom na to da se osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita od lokalnog stanovništva često razlikuju prema kulturološkim, vjerskim i društvenim obilježjima. Njihova integracija u novo društvo nije prirodan proces, pa bez provedbe mjera integracije može doći do segregacije, isključenosti i marginalizacije, čime se u opasnost dovodi društvena kohezija lokalne zajednice. Također lokalne su zajednice mjesto gdje se stvaraju (ili ne nastaju) odnosi s većinskim stanovništvom, kao i odnos 'lojalnosti' prema društvu primitka.⁶

Iskustva pokazuju kako je za bolju lokalnu integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita potrebno: (1) osigurati da se nacionalne integracijske politike razvijaju uz aktivno uključivanje lokalnih zajednica kako bi se osigurala provedba u praksi; (2) osvijestiti ulogu lokalnih zajednica u procesu integracije; (3) osigurati potrebna financijska sredstva za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita; (4) osigurati transparentan proces razmjешtanja osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u različite lokalne zajednice, uvažavajući stanje na tržištu rada, obrazovne kvalifikacije, mogućnosti stanovanja i učenja jezika; (5) prevenirati mogućnost diskriminatornog postupanja lokalnih službenika i stručnih djelatnika kroz razvoj njihovih kompetencija, osobito u lokalnim javnim službama; (6) poticati razvoj lokalnih pilot-programa integracije.

Istraživanja dobrih praksi pokazuju da je uspješnost i efektivnost 'pametne' politike integracije moguće mjeriti na temelju sljedećih pokazatelja: gustoćom interakcije i umreženošću različitih dionika,

⁴ Penninx, R. (2007), Integration Processes of Migrants: Research Findings and Policy Challenges. Migracijske i etničke teme, 23(1-2): 7–32.

⁵ Doomernik, J., M. Bruquetas-Callejo (2016), National Immigration and Integration Policies in Europe Since 1973. U: R. Penninx, B. Garcés-Mascareñas (eds.) Integration Processes and Policies in Europe. Contexts, Levels and Actors. Cham: Springer Open, str. 57-76.

⁶ Lalić Novak, G., T. Vukojičić Tomić (2017), Integracija stranaca i manjina u lokalnu zajednicu kao zadatak lokalne samouprave. U: Koprić, I., Musa, A., Giljević, T. (ur.) Građani, javna uprava, lokalna samouprava: jesu li mogući povjerenje, suradnja i potpora. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 273-294.

fokusiranjem na korisnike – osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita, stupnjem inovativnosti u osmišljavanju mjera te korištenjem dostupnih društvenih mehanizama.⁷

Gradovi i integracija migranata i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita

Na razini država članica EU-a integracijske politike gradova postaju sve značajnije i vidljivije od početka 2000-tih. Gradovi država zapadne Europe, u nedostatku nacionalnih politika, razvijaju lokalne politike integracije – u literaturi se kao primjeri navode Birmingham i Bradford u Velikoj Britaniji, Berlin i Frankfurt u Njemačkoj, Beč u Austriji i švicarski Zurich, Bern i Basel.⁸

Također se povećava i vidljivost lokalnih integracijskih politika, prvenstveno putem različitih mreža i inicijativa u koje se uključuju gradovi, a neke od njih podržava i EU.⁹

Uključivanje u ovakve mreže potiče razmjenu dobrih praksi i međusobno učenje te doprinosi većoj vidljivosti gradova na europskoj i međunarodnoj razini.

Politika integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u Republici Hrvatskoj

Posljednjih godina povećava se broj tražitelja međunarodne zaštite i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita. Tako je u 2016. godini zabilježen porast broja tražitelja međunarodne zaštite na ukupno 2234, što je porast u odnosu na prethodne dvije godine (2014. – 454, 2015. – 211). Većinom se radilo o osobama iz Afganistana (692), Sirije (344) i Iraka (341). Također se bilježi i povećanje broja odobrenih međunarodnih zaštita – u 2016. godini odobrena je zaštita za 100 osoba. U razdoblju od 2006. godine do kraja 2017. godine međunarodna zaštita priznata je za ukupno 485 osoba (369 azila i 116 supsidijarnih zaštita).

Politika integracije još je uvijek u ranoj fazi razvoja i u velikoj je mjeri koncentrirana na nacionalnoj razini vlasti. Zbog relativno malog broja migranata, većinom državljana zemalja iz regije koji s hrvatskim društvom dijele povijesno-institucionalno naslijeđe, sličan jezik i kulturne obrasce, politika integracije usmjerena je prvenstveno na osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita. Na razini lokalnih jedinica do sada nisu doneseni lokalni strateški dokumenti ni akcijski planovi za integraciju migranata ili osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita.

⁷ Pasini, N., P. Coletti (2014), Immigration policies in EU MSs: how to learn from successful examples, KING Desk Research Paper n.4/July 2014, http://king.ismu.org/wp-content/uploads/PasiniColetti_DeskResearch.pdf

⁸ Penninx, R., B. Garcés-Mascreñaes (2016), Analysis and Conclusions. U: R. Penninx, B. Garcés-Mascreñaes (eds.), *Integration Processes and Policies in Europe. Contexts, Levels and Actors*. Cham: Springer Open, str. 189-202

⁹ Primjeri takvih inicijativa i mreža jesu EURO CITIES, Europsko udruženje gradova protiv rasizma (eng. *European Coalition of Cities against Racism*; ECCAR), Interkulturalni gradovi (eng. *Intercultural Cities*), Europska mreža gradova za lokalne integracijske politike migranata (eng. *European network of cities for local integration policies for migrants*; CLIP), Otvoreni gradovi (eng. *OpenCities*), Gradovi migracija (eng. *Cities of Migration*), Međunarodno udruženje inkluzivnih i održivih gradova (eng. *International Coalition of Inclusive and Sustainable Cities*; ICCAR), Ujedinjeni gradovi i lokalne vlasti (eng. *United Cities and Local Governments*; UCLG).



Zbog značaja integracije za uspješno funkcioniranje zajednice Vlada Republike Hrvatske u travnju 2013. godine osnovala je Stalno Povjerenstvo za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo. Radna skupina za operativnu provedbu zadaća Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo imenovana je u travnju 2013. godine od strane ravnatelja Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske. Radna skupina izradila je Akcijski plan za uklanjanje prepreka u ostvarivanju pojedinih prava u području integracije stranaca za razdoblje od 2013. do 2015. godine. S obzirom na posebnu ranjivost i specifičnost situacije u kojima se nalaze osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita, mjere iz tog Akcijskog plana bile su usmjerene u većoj mjeri na reguliranje položaja i integraciju upravo tih kategorija stranaca. Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske zadužen je za koordinaciju rada svih ministarstva, nevladinih organizacija i drugih tijela koja sudjeluju u integraciji izbjeglica.¹⁰ Radna je skupina 2016. i 2017. godine pristupila izradi novog akcijskog plana.

Najvažniji strateški dokument u području integracije jest *Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. godine do 2019. godine*, koji je Vlada Republike Hrvatske usvojila 23. studenoga 2017. godine kao nacionalni okvir za njihovu integraciju u hrvatsko društvo. Povod izrade Akcijskog plana upravo je posebna ranjivost osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita te je cilj pružiti im pomoć i zaštitu kako bi lakše prebrodili tešku situaciju izbjegličko/humanitarne krize. Akcijski plan odnosi se na sljedeća područja integracije: socijalna skrb i zdravstvena zaštita; smještaj i stanovanje; učenje jezika i obrazovanje; zapošljavanje; međunarodna suradnja; međuresorna suradnja; podizanje svijesti o problematici osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita.

Ostali strateški dokumenti koji su bili od važnosti za razvoj politike integracija osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita jesu *Migracijska politika Republike Hrvatske za razdoblje 2013. – 2015.* koja sadržava i mjere za integraciju stranaca u hrvatsko društvo i *Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava 2013. – 2016.* koji među ciljevima navodi i unaprjeđenje integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita i osposobljavanje službenika i djelatnika neposredno angažiranih na pitanjima provedbe azilne politike. Nadalje, od važećih strateških dokumenata treba spomenuti *Strategiju borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti Republike Hrvatske (2014. – 2020.)* u okviru koje se i osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita prepoznaju kao jedna od najranjivijih skupina stanovništva i posebno zastupljena među siromašnima te kao potencijalno isključene od pristupa temeljnim pravima s obzirom na njihov ekonomski status; *Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2017. do 2022. godine* te *Akcijski plan za provedbu Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije 2017. – 2019.* koji su važni za sprječavanje diskriminacije po različitim osnovama, a odnose se i na osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita.

Prava i obveze osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita definirana su *Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti* (NN 70/15, 127/17) 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 hrvatskog državljanstva (čl. 64. – 77.). Pomoć pri uključivanju u društvo pruža se najduže tri godine, a obuhvaća izradu plana integracije s obzirom na njegove individualne potrebe, znanja, sposobnosti i vještine, pružanje pomoći radi ostvarivanja izrađenog plana te nadzor nad izvršenjem plana.

¹⁰ Članak 76., stavak 5. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (NN 70/15, 127/17)



Također Republika Hrvatska sudjeluje u Europskom programu premještanja i preseljenja državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koji ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite sukladno zaključcima Europskog vijeća od 25. i 26. lipnja 2015. godine, te naknadnim odlukama Vijeća EU-a br. (EU) 2015/1523 od 14. rujna 2015. i br. (EU) 2015/1601 od 22. rujna 2015. godini te sukladno *Odluci Vlade Republike Hrvatske o premještanju i preseljenju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koji ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite* od 16. srpnja 2015. godine (NN 78/15). Temeljem obveza Republike Hrvatske koje proizlaze iz navedenog programa Vlada Republike Hrvatske donijela je 17. srpnja 2015. godine *Odluku o osnivanju međuresorne radne skupine za provedbu Odluke o premještanju i preseljenju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koje ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite* (NN 78/15). Dana 6. listopada 2017. Vlada Republike Hrvatske donijela je *Odluku o preseljenju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva koje ispunjavaju uvjete za odobrenje međunarodne zaštite* (NN 99/17), prema kojoj se Republika Hrvatska u 2018. godini obvezuje prihvatiti do 100 državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva po osnovi preseljenja.

Do kraja 2017. godine, po programu premještanja i preseljenja, u Republiku Hrvatsku premještena je ukupno 81 osoba, a preseljeno je njih 40 od ukupno 1583 koje se država obvezala prihvatiti na temelju Odluke Vlade RH. Iz Italije premješteno je 17 državljana Eritreje i 4 državljana Jemena, a iz Grčke 60 državljana Sirije. Iz Turske je preseljeno 40 državljana Sirije.

U praksi većina osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita smještena je u gradu Zagrebu, a u procesu integracije susreću se s brojnim problemima – razina njihove zaposlenosti je niska, između ostalog i zbog problema u svladavanju hrvatskog jezika, nepostojanja kvalifikacija, ali i ekonomske krize u Hrvatskoj; postoje problemi i u odnosu na učenje hrvatskog jezika, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje i smještaj. S povećanjem broja odobrenih međunarodnih zaštita i provedbom programa premještanja i preseljenja sve će veći broj osoba biti smješten i u druge gradove i općine u Republici Hrvatskoj.





2.

EVALUACIJA PROVEDBENOG OKVIRA INTEGRACIJE MIGRANATA



2.



EVALUACIJA PROVEDBENOG OKVIRA INTEGRACIJE MIGRANATA

SVRHA I CILJEVI EVALUACIJE

Svrha evaluacije postojećeg okvira integracije migranata jest doprinijeti unaprjeđenju provedbenog okvira integracijske politike.

Opći cilj provedbe evaluacije okvira integracije migranata jest utvrditi je li i u kojoj mjeri izvjesno da će postojeći okvir doprinijeti integraciji migranata.

Specifični ciljevi evaluacije obuhvaćaju:

- utvrđivanje relevantnosti integracijskog okvira u odnosu na zakonodavni okvir na europskoj i nacionalnoj razini te na prioritete uključivanja iz perspektive dokumenata i dionika
- utvrđivanje prikladnosti planiranih resursa u odnosu na potrebe korisnika i nositelja provedbe, unaprjeđenje načina praćenja provedbe; identificiranje potencijalnih prepreka u provedbi te mogućnosti za unaprjeđenje integracijskoga okvira
- utvrđivanje značaja koji dionici pripisuju ULJPPNM-u u provedbi integracijskog okvira te potencijala za njegov veći doprinos u provedbi.

METODOLOGIJA

Metodologiju i evaluacijske aktivnosti osmislila je voditeljica evaluacije Branka Peurača, MALD, i provela ih je u suradnji s Ivanom Đurić, PhD, i dr. sc. Jagodom Novak. Evaluacija je provedena uz korištenje kvalitativne metodologije koja uključuje polustrukturirane dubinske intervjue i rasprave u fokusnim skupinama uz proučavanje dostupnih pisanih materijala. Nalazi su dobiveni postupkom tematske analize i, u dijelu koji se odnosi na normativni i institucionalni okvir, metode deskriptivne analize i sinteze.

Tijekom prikupljanja informacija od travnja do listopada 2017. godine u evaluacijske aktivnosti bilo je uključeno ukupno 67 informatora iz grada Zagreba i sljedećih županija: Sisačko-moslavačke, Primorsko-goranske, Splitsko-dalmatinske, Zadarske i Šibensko-kninske. Među informatorima je 31 zaposlenik ili dužnosnik javne ili državne uprave, neovisnih tijela ili je pružatelj socijalnih usluga iz javnog sektora, 6 su zaposlenici ili dužnosnici lokalne ili regionalne samouprave (JLR(P)S) ili poduzeća u vlasništvu JLR(P)S-a, 6 zaposlenici međunarodnih i humanitarnih organizacija, 13 zaposlenici ili volonteri udruga i građanskih inicijativa, 3 su znanstvenici i 1 je novinar. Sudjelovalo je i 7 migranata, od kojih je 5 azilantata, a 2 osobe imaju dozvolu boravka kao članovi obitelji hrvatskih državljana.

Pouzdanost informacija osigurana je triangulacijom njihovih izvora. Posebni su naponi bili uloženi u identificiranje i uključivanje različitih perspektiva pripadnika iste skupine ili predstavnika iste institucije. Tako su, na primjer, intervjuirane osobe u središnjim ustanovama i u područjima. Provedena je i triangulacija samih informacija: podatci dobiveni putem intervjua i fokusnih skupina provjeravani su i u pisanim izvorima i obratno.



Tijekom analize su se kao dominantne teme pojavile sljedeće:

- ažurnost ostvarivanja prava koja proizlaze iz integracijskog okvira
- stvaranje preduvjeta za ostvarivanje tih prava
- koordinacija i komunikacija među dionicima i s korisnicima (onima na koje se integracijski okvir odnosi)
- različite individualne potrebe i potencijali
- fragmentiranost sustava
- neiskorištena iskustva i resursi.

Fokus ove evaluacije usmjeren je na relativno kratku praksu integracije azilanata. No ostali migranti, koji nisu azilanti (stranci su), uzeti su u obzir i uključeni su u nalaze, zaključke i preporuke ovog evaluacijskog izvješća, temeljem korištenog pristupa utemeljenog na ljudskim pravima svake osobe (HRBA, *human rights - based approach*). To je konceptualni okvir, nastao u krilu institucija UN-a za ljudska prava, vezan za koncept ljudskoga razvoja, koji podrazumijeva povezanost svakog vladinog programa, strategije ili prakse s promicanjem i direktnom zaštitom ljudskih prava svakog pojedinca. Pri izradi plana i pri provedbi evaluacije posebna je pozornost usmjerena na etička pitanja kako bi se osigurala provedba evaluacije u skladu s hrvatskim i standardima EU-a za istraživanja s posebno osjetljivim skupinama.

NALAZI (ZAKLJUČCI)

1. Relevantnost integracijskog okvira u kontekstu zakonodavnog okvira na europskoj i nacionalnoj razini

Integracijski okvir – domaći zakonodavni, strateški i institucionalni okvir – u velikoj je mjeri relevantan u odnosu na zakonodavni okvir na međunarodnoj i europskoj razini.

Nacionalni okvir (zakoni i većina podzakonskih akata, kao i mehanizmi koje nude institucije sustava) odgovara međunarodnim konvencijama, propisima i direktivama EU-a, pokriva veliku većinu relevantnih područja, a ciljevi AP-a u skladu su sa zakonodavnim okvirom na europskoj i nacionalnoj razini.

Kod postojećeg nacionalnog okvira integracije migranata najveći je nedostatak nepostojanje aktualnih nacionalnih strateških dokumenata. Strateški dokumenti EU-a kao i preporuke Vijeća Europe u području integracije migranata mogu biti temelj za planiranje i provedbu aktivnosti pojedinih tijela i Vlade u cjelini, no pritom ne možemo govoriti o sustavu s obzirom na to da tu razinu dokumenata dobro poznaje tek iznimno mali broj djelatnika/ca čitavog sustava. Osim toga, uočeni su i nedostaci u procesu donošenja, pa time i kvaliteti predloženih provedbenih dokumenata.

To se prvenstveno odnosi na:

- činjenicu da je postojeći AP integracijske politike donesen u relativno uskom krugu dionika koji su i činili radnu skupinu te u relativno kratkome vremenu koje je ostavljeno za javnu raspravu pa većini dionika u JLR(P)S-u i dijelu djelatnika ministarstva i agencija njegov sadržaj nije poznat niti su njihova iskustva bila utkana u kreiranje mjera
- činjenicu da se nedovoljno upotrebljavaju mnoga vrijedna iskustva iz prakse prikupljena u EU-u i u Hrvatskoj tijekom zadnjih godina, kako u integraciji migranata, tako i u integraciji drugih marginaliziranih društvenih skupina kao što su Romi/kinje. Naučene lekcije o integraciji u najvećoj mjeri ostaju unutar pojedinih organizacija, institucija ili njihovih pojedinih dijelova i ne prenose se sustavno kako bi služile u razvoju politike. Osim toga, od dovršenja do usvajanja AP-a proteklo je vrijeme, a znanja i iskustva iz tog međuperioda nisu uključena u tekst AP-a



- činjenicu da sustavno praćenje i mjerenje rezultata integracije migranata sukladno AP-u do sada nije bilo moguće jer nisu bile utvrđene inicijalne polazne vrijednosti, odnosno nadležna tijela nisu prije donošenja AP-a uspostavila baze podataka o integracijskim potrebama i potencijalu s individualnim planovima integracije. Stoga nije moguće usporediti prikladnost usluga, troškove i učinak na integraciju svakog pojedinca
- činjenicu da se postojeći AP bavi samo ciljevima i mjerama usmjerenima ka osobama pod međunarodnom zaštitom u RH, a da ne postoje drugi dokumenti usmjereni ka drugim migrantima (takozvani iregularni migranti i drugi) koji imaju potrebe na koje treba odgovoriti i s humanitarnog stanovišta i pristupa utemeljenog u ljudskim pravima.

Nepostojane šire migracijske politike RH rezultira promjenama praksi postupanja s migrantima koji ne spadaju nužno u skupinu azilanata i tražitelja azila („prakse potiskivanja“), koje nužno dovode do pitanja o određenju RH, kako iz perspektive ljudskih prava tih ljudi, tako i iz perspektive praksi stvaranja, provedbe i evaluacije javnih politika. Naime, bez visoke zaštite ljudskih prava svih migranata i kontinuiranog prihvata tražitelja azila nema ni nacionalne integracijske politike.

2. Integracijski okvir u kontekstu potreba dionika

Integracijski okvir tek djelomično odgovara na potrebe dionika. Argumenti za tu ocjenu predstavljeni su u odnosu na skupine dionika.

Korisnici – migranti

Iako zakonodavni okvir ukazuje na visoku razinu prava osoba pod međunarodnom zaštitom, iz odgovora migranata, ali i predstavnika nadležnih tijela te OCD-a vidljivo je da je ostvarivanje tih prava u praksi dugotrajno i često zakašnjelo. Administrativne barijere priječe ili usporavaju ostvarivanje tih prava. Dostupne usluge nisu prilagođene individualnim potrebama, pa često funkcioniraju prema sindromu „rode i lisice“, dok pri tome država troši resurse na nešto što neće polučiti željene rezultate. Neprepoznavanje posebno ranjivih skupina unutar skupine migranata sa sobom nosi rizik od višestruke diskriminacije i dodatno otežava njihovu integraciju.

Poseban su problem potrebe osoba koje ne spadaju u skupinu azilanata i/ili tražitelja azila, a za koje RH nije definirala nikakve mjere pomoći.

JLR(P)S-ovi koji provode integracijsku politiku

Zagreb i Kutina jedini su JLR(P)S-ovi sa značajnim iskustvom u integraciji azilanata na lokalnoj razini. Postojeći integracijski okvir ne uključuje sustavni razvoj integracijskih mjera na lokalnoj razini, niti su postojali mehanizmi koji omogućuju prijenos iskustava dobre prakse u druge JLR(P)S-ove. No u taj se segment već unose važne izmjene: u tijeku je izrada Okvira za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na lokalnoj razini, uz sudjelovanje predstavnika JLR(P)S-ova i OCD-a iz Zagreba, Osijeka, Splita i Rijeke. To nije značajan korak samo zbog uključivanja perspektive i doprinosa lokalnih zajednica, već i zbog prilike za upoznavanje djelokruga i prioriteta drugih dionika, umrežavanje i iskustveno učenje o participativnom procesu planiranja integracijskih mjera, a time i jačanje lokalnih kapaciteta za facilitaciju ovakvih procesa.

Ponajveći je propust prije ovog koraka bilo izostavljanje zainteresiranih JLR(P)S-ova iz procesa izrade postojećeg integracijskog okvira, a s obzirom na to da, osim Zagreba i Kutine, nisu imali iskustava s integracijom azilanata u praksi, nedostaje im informacija i primjenjivih dobrih praksi



u integraciji. Poseban izazov predstavljat će strah JLR(P)S-ova od spuštanja mjera na lokalnu razinu bez odgovarajuće alokacije sredstava koji je povezan s nekim prijašnjim slučajevima u kojima su politike prema ranjivim skupinama prebačene na lokalnu razinu (npr. beskućnici).

Nacionalne institucije (ministarstava, uredi, agencije) koje provode politiku

Djelatnicima i dužnosnicima ovih institucija dosadašnji integracijski okvir nije osigurao odgovarajuće alate za praćenje i za učinkovitu i brzu vertikalnu i horizontalnu komunikaciju. Prostori za poboljšanja identificirani su na tri razine:

- nedostatak uvjeta za planiranje na temelju analize potreba i potencijala za integraciju te za sustavno praćenje napretka i kumulativnog učinka različitih mjera iz različitih područja
- nepostojanje sustava redovitih edukacija i redovitih razmjena dobrih praksi
- nepostojanje sustava koordinacije koja definira odgovornosti svakog od tijela, ali i informiranje/sankcije u slučaju neispunjavanja obveza, kao i nepostojanje odgovarajućeg protokola postupanja u rješavanju kompleksnijih situacija.

Udruge, humanitarne i međunarodne organizacije

Uključenost ovih dionika u rad RS-a omogućuje njihov kontinuiran doprinos oblikovanju i praćenju integracijskih politika i pozitivno djeluje na kvalitetu međusektorske suradnje u ovom području, posebice stoga što oni imaju značajne ljudske i edukacijske resurse, intrinzičnu motivaciju za rad u području, a međunarodne organizacije i mogućnost financiranja. Oni se već uključuju u zajedničko planiranje, primjerice putem stalnih i pridruženih članova/ica RS-a. S obzirom na uvjete u kojima djeluju udruge i na povezane teškoće s kojima se susreću njihov doprinos integraciji uvelike će ovisiti o njihovoj održivosti, to jest o sposobnosti da zadrže iskusne, stručne i motivirane djelatnike i volontere i osiguraju im uvjete za planiranje, praćenje i evaluaciju njihova rada, kako bi nakon jednog programskog razdoblja stečena znanja mogli dalje upotrebljavati u novim poduhvatima. Temelj za takvo djelovanje jest činjenica da su kao sunositelji AP-a navedene OCD, a prostor za poboljšanja kroz reviziju tog dokumenta nalazi se u trenutno nejasnim odnosima i nedefiniranim ulogama takve suodgovornosti.

Udruge i građanske inicijative u RH koje rade na integraciji fleksibilne su, spremne da društvenim inovacijama odgovore na potrebe migranata, iskusne u integraciji drugih marginaliziranih skupina i vješte u organiziranju zajednice, izgradnji partnerskih odnosa s domaćim i stranim institucijama i u prikupljanju sredstava za provedbu programa. Te im prednosti omogućuju da, unatoč povećanoj financijskoj nesigurnosti i smanjenju ljudskih i organizacijskih kapaciteta od 2016. naovamo, uskoče u prostore nedovoljno definirane unutar integracijskog okvira ili one u kojima je provedba aktivnosti nedostatna ili ne postoji. No održivost aktivnosti OCD-a i njihov učinak ne ovisi samo o kvaliteti njihova rada, već i o osiguranju poticajnog i demokratskog okruženja, koje osim otvorenosti za kritiku i prijedloge poboljšanja podrazumijeva i donošenje i provedbu kvalitetnih, međusobno povezanih javnih politika, kontinuiran pristup sredstvima EU-a i domaćem sufinanciranju u skladu s planiranim rokovima te kontinuiran proaktivan rad tijela koja donose odluke važne za OCD. Stoga je nerealno očekivati da udruge svojim djelovanjem mogu kontinuirano kompenzirati spor i neučinkovit rad javnih i državnih službi. Upravo suprotno: rad udruga u svim segmentima, tako i onima koji se odnose na integraciju azilanata, u velikoj mjeri ovisi o političkoj volji s jedne strane i učinkovitosti javnog sektora s druge strane, i to treba imati na umu pri definiranju očekivanja od doprinosa OCD-a integraciji azilanata.



3. Relevantnost planiranih resursa u odnosu na potrebe korisnika i na potrebe nositelja provedbe

Teško je utvrditi u kojoj mjeri planirani resursi (posebice oni financijski) korespondiraju s potrebama korisnika i potrebama nositelja provedbe. Naime, nije moguće utvrditi prikladnost planiranih resursa u odnosu na potrebe korisnika jer do sada nije postojalo sustavno planiranje i praćenje aktivnosti na integraciji koje bi uključivalo i praćenje napretka i rezultata za svakog korisnika i za svaku skupinu korisnika. Do sada su svi nositelji aktivnosti izvještaje slali na obrascu koji nije jasno definirao indikatore, početno stanje, a time ni rezultate, posebice u odnosu na nositelje i/ili korisnike. Nadalje, nije navodio broj potencijalnih i stvarnih korisnika za neku aktivnost, odnosno mjeru. Posljedično tome, podaci koje su pojedina tijela slala bili su neusporedivi, kako s inicijalnim stanjem tako i s podacima drugih tijela. Više pojedinosti o mogućim odgovorima na potrebe nositelja provedbe na lokalnoj i nacionalnoj razini, u smislu edukacije, razmjene informacija i iskustava te pojačanih organizacijskih i kadrovskih kapaciteta, navedeno je u sljedećem poglavlju Preporuke. Kako sustavnoga praćenja učinaka mjera do sada nije bilo, utvrđivanje prikladnosti resursa za zadovoljenje potreba korisnika i nositelja provedbe bit će moguće tek nakon što podaci prikupljeni s pomoću novih alata postanu dostupni.

4. Kvalitativni pomak u planiranom sustavu praćenja u odnosu na prethodno korišteni sustav

Novi alat za praćenje izrađen je u okviru projekta koji uključuje i rad na ovom evaluacijskom izvješću i spreman je za korištenje u praćenju provedbe okvira integracijske politike migranata i komunikaciju među dionicima – nositeljima i sunositeljima mjera integracije migranata u hrvatsko društvo. Taj alat omogućava unošenje brojnih pojedinosti o provedbi mjera, jednostavan uvid i usporedbu te pregled sažetih podataka za sve mjere. Dosadašnji način praćenja uključivao je izvješća na obrascu u Word Office formatu, koja su bila pojedinačno obrađivana, a podaci iz njih bili su predstavljeni u godišnjim izvješćima Vladi Republike Hrvatske. Novi sustav omogućuje automatsku obradu podataka, usporedbu ostvarenih vrijednosti s ciljanima s pomoću adekvatnih indikatora i donosi bitan kvalitativni pomak.

Novi alat za praćenje omogućuje ovlaštenim osobama u ime nositelja mjera da preko vlastitog korisničkog računa ulaze na sučelje, upisuju tražene podatke, prije konačnog slanja mogu ih ispisati i provjeriti, a po potrebi i ispraviti nakon unošenja. Sunositelji ne unose podatke, no imaju uvid u njih. Ostvarivanje planiranih ciljeva i provedba mjera prati se kroz indikatore: planirane i ostvarene (na primjer broj educiranih stručnjaka ili broj ustanova u kojima je organizirana edukacija), njihove početne, ciljane i ostvarene vrijednosti te ako je to za određeni indikator prikladno, više dimenzija (na primjer dob i spol polaznika).

Pohrana podataka organizirana je prema godinama upisa te je pregled omogućen po pojedinoj jedinici upisa i po svim jedinicama upisa, kao i po pojedinoj varijabli i po svim varijablama po godini upisa. Sučelje omogućuje i dodavanje novih i brisanje starih varijabli. Prema potrebi podaci se mogu izlučivati u programe koji omogućuju manipulaciju podacima i olakšavaju njihov prikaz i analizu.

ULJPPNM ima ovlaštenja administratora: može dodavati nove korisnike, kreirati, izmjenjivati i slati upitničke forme i definirati rokove njihova zaključavanja, voditi ili blokirati forume i blokirati neprimjerene sadržaje.

Osim za praćenje sučelje služi i za izravnu, elektroničku komunikaciju među dionicima. Ta je komunikacija sa svakim pojedinim prijavljenim korisnikom mrežnog sučelja zaštićena, a moguća je



u obliku obrasca elektroničke pošte ili u obliku grupne diskusije sa svim prijavljenim korisnicima mrežnog sučelja istovremeno.

I na kraju, no ne i manje važno, novo sučelje povećava transparentnost podataka o provedbi integracijskog okvira: zainteresirana javnost putem izvještaja temeljenih na ovako prikupljenim podacima dobiva detaljniji uvid u provedbu integracijskih mjera svakog od nositelja i politike u cjelini, a dionici osnovu za planiranje budućih strategija i aktivnosti.

5. Prepreke stvaranju preduvjeta za ostvarivanje svih ciljeva integracijskoga okvira

Ove su prepreke identificirane na dvije razine. Prva se odnosi na postojeći institucionalni i koordinacijski okvir, a druga na ustaljene načine komunikacije među nadležnim tijelima i drugim dionicima.

Prepreke vezane uz postojeći institucionalni i koordinacijski okvir

Odgovornost koordinacijskoga tijela ULJPPNM za praćenje provedbe mjera u ovoj politici nije praćena ovlastima da prikladno reagira na evidentirana kašnjenja u provedbi, dobru provedbu, odnosno iznimnu provedbu pojedinih tijela kako na horizontalnoj tako i na vertikalnoj osi (JLR(P)S). Naime, koordinativna uloga ne može se uspješno vršiti bez odgovarajućih nadležnosti, mehanizama, kao i posebnih proračunskih sredstava za alociranje drugim tijelima za provedbu integracijskih mjera. Isto tako u sadašnjim okolnostima nisu realna očekivanja isključive odgovornosti MUP-a za izradu individualnih integracijskih planova jer za to nisu stvoreni preduvjeti koji, između ostalog, uključuju i postupak procjene potreba i potencijala za integraciju neposredno nakon predavanja zahtjeva te sustav praćenja koji podrazumijeva uključivanje svih tijela nadležnih za provedbu integracijskih mjera i pružatelja socijalnih usluga. Između ostalog ti preduvjeti obuhvaćaju donošenje odluke o tome u kojem bi tijelu radili stručnjaci *case manageri* koji bi procjenjivali potrebe i u suradnji s korisnicima/ama izrađivali takve individualne planove te pratili njihovu provedbu i po potrebi ih modificirali, istovremeno komunicirajući sa svim pružateljima za pojedinog/u korisnika/cu.

Prepreke vezane uz ustaljene načine komunikacije među nadležnim tijelima i drugim dionicima

Na razini horizontalne komunikacije među tijelima prvo treba naglasiti da iz nalaza proizlazi u velikoj mjeri činjenica da službenici na svim razinama problem žele riješiti i da u načelu imaju pozitivan ili vrlo pozitivan stav prema integraciji migranata, ali su prečesto opterećeni preprekama koje uočavaju, a za koje u okviru svojih ovlasti ili shvaćanja procesa u upravi ne mogu iznaći rješenje. Naime, ponavljaju se neki ustaljeni obrasci koje informatori ističu kao negativne. Riječ je o sporoj i zakašnjoj razmjeni informacija i podataka, kašnjenju provedbe nekih mjera koje onda uzrokuju kašnjenja drugih (na primjer kašnjenje odgovarajuće jezične poduke migranata, što negativno utječe na mogućnost daljnje edukacije, zapošljavanja ili komunikacije kod primanja zdravstvenih usluga), nedovoljnoj sustavnoj razmjeni iskustava i dobrih praksi i podataka o konkretnim slučajevima. To dovodi do nemogućnosti provedbe integracijskih mjera logičnim redom. Tako primjerice iako azilant/ica ima pravo na pokrivanje troškova prijevoda diplome, to pravo ne može ostvariti jer nadležno tijelo nije za tu svrhu osiguralo sredstva u proračunu.

U vertikalnom odnosu među tijelima ponavlja se sljedeći obrazac: JLR(P)S-ovi su slabo informirani o mjerama, to jest o odgovornostima u okviru integracijske politike. Nije im primjerice poznato što točno znači osnivanje lokalnih koordinacija za planiranje i praćenje provedbe integracijskih mjera, koje su sve zadaće te koordinacije u području razmjena općenitih praksi i naučenih lekcija, a koje u području razmjene informacija i inicijativa u konkretnim slučajevima

integracije – pojedinog migranta/ice ili obitelji u zajednici, ne znaju procijeniti koliko često trebaju održavati koordinacije itd. Nadalje, postoji bojazan u JLR(P)S-ovima od alociranja dužnosti provedbe mjera bez alociranih odgovarajućih materijalnih resursa ili odgovarajuće edukacije i razmjene iskustava. S druge se strane nacionalne vlasti žale na vrlo selektivnu reakciju JLR(P)S-ova: dok neki ozbiljno shvaćaju provedbu ove politike, neki JLR(P)S-ovi ne reagiraju u skladu sa svojim dužnostima. Ove prepreke ukazuju na potrebu preciziranja odgovornosti, ali i mehanizama učinkovitog praćenja provedbe ostvarivanja prava azilanata i tražitelja azila u lokalnim zajednicama u okviru zajedničkoga nacionalnog sustava praćenja.

6. Značaj koji dionici pripisuju ULJPPNM-u u osiguravanju provedbe integracijskog okvira i mogućnosti jačeg doprinosa ULJPPNM-a kvalitetnijoj provedbi

ULJPPNM je, uz MUP, percipiran kao ključni nacionalni dionik ove javne politike, pa mu se sukladno tomu često pripisuju i neki kapaciteti ili ovlasti koje u stvarnosti nema. Nedvojbeno je da postoje stvarne potrebe za jačim ovlastima jednog koordinativnog tijela, posebno kada se uzmu u obzir potrebe za bržim ostvarivanjem prava migranata, njihove učinkovitije društvene integracije, pa i zadovoljstva te motivacije zaposlenika koji provode ovu politiku na svim razinama. U tom smislu ULJPPNM će moći odgovoriti na trenutno nerealna očekivanja samo ako se ostvari nekoliko preduvjeta: jačanje kapaciteta ULJPPNM-a, sustavno poticanje istraživanja ovog područja javnih politika uz volju da se dobre domaće i svjetske provjerene prakse primijene i posebice donošenje odluke o središnjemu tijelu za evidentiranje, planiranje i praćenje napretka korisnika integracijskih mjera.

7. Mogućnosti većeg doprinosa ULJPPNM-a ispunjavanju ciljeva i provedbi integracijskog okvira

Veći doprinos provedbi integracijskog okvira moguć je u području koordinacije operativnih zadataka, stvaranju uvjeta za učinkovitu procjenu i praćenje napretka u integraciji uz učinkovitu koordinaciju socijalnih usluga u integraciji te planiranju mjera javnih politika na temelju dokaza. To će biti moguće isključivo uz jačanje kapaciteta i ovlasti te povećanje financijskih sredstava za tu svrhu. Konkretno mogućnosti većeg doprinosa navedene su u sljedećem poglavlju.

Jačanje koordinativnih i analitičkih kapaciteta ULJPPNM-a

Potrebno je iznaći sustavno rješenje za uspostavljanje učinkovite koordinacije operativnih zadataka vezanih uz integraciju i za osiguranje protoka informacija prema ULJPPNM-u radi osiguranja uvida u sve ključne dokumente i troškove vezane za integraciju. Informacije o troškovima i o dokumentima vezanim za integraciju teško su dostupne, čak i kada se radi o ključnim operativnim dokumentima.

Uz postojeći opseg odgovornosti MUP-a i ULJPPNM-a nužno je definirati dodatne zadatke vezane uz operativnu koordinaciju svih dionika uključenih u integracijske aktivnosti, kao i dodati određene ovlasti ULJPPNM-u u smislu bilježenja nedjelovanja, zakašnjelog djelovanja ili pojačanog djelovanja nekih od tijela, kako na vertikalnoj osi, tako i među JLR(P)S-ovima. Novo sučelje s alatima za praćenje može biti dobar temelj za takvu evidenciju. Spomenuta operativna koordinacija omogućila bi brzu razmjenu informacija, kontinuiranu suradnju i dobru upoznatost dionika s djelokrugom, kapacitetima, ograničenjima i potrebama drugih dionika i sektora, a to će u konačnici omogućiti uspješno udruživanje različitih resursa za zajedničko planiranje i provedbu integracijskih mjera, uključujući i plansko korištenje sredstava AMIF-a i drugih fondova EU-a. Također treba razmotriti još radikalniju mogućnost proširenja odgovornosti ULJPPNM-a i na djelu posebnih sredstava za sustavnu potporu politici integracije (kako sredstava EU-a, tako i drugih međunarodnih donatora). Takav bi izbor zahtijevao podjelu odgovornosti za upravljanje



AMIF-om između MUP-a i ULJPPM-a, a omogućio bi koordinirano planiranje projekata ili mjera, plansko korištenje sredstava AMIF-a, koordinaciju AMIF-ovih sredstava s onima državnoga proračuna i, u konačnici, njihovo bolje iskorištavanje.

Također ULJPPM-u treba dodijeliti dodatne koordinacijske ovlasti za fokusirano uključivanje udruga, humanitarnih i međunarodnih organizacija u provedbu politike, kao i u sustavnu razmjenu dobrih praksi, ljudskih tehničkih i materijalnih resursa i naučenih lekcija.

Iniciranje i facilitacija dodatnih relevantnih istraživanja od strane ULJPPM-a i namicanje sredstava za tu svrhu

ULJPPM treba inicirati izradu procjene potreba korisnika i drugih dionika, gap analiza i longitudinalnih istraživanja te sustavnih evaluacija integracijskih politika, mjera i aktivnosti, kako bi se osiguralo svrsishodno i ekonomično trošenje sredstava i kvalitetna integracija prema pristupu utemeljenom na ljudskim pravima.

Uspostava tijela/sustava/programa koji će omogućiti evidentiranje i praćenje potreba, potencijala i napretka u integraciji

Nepostojanje sustavnog evidentiranja potreba za socijalnim uslugama i, u skladu s tim, sustavnog planiranja, koordinacije pružanja i praćenja pružatelja socijalnih usluga uzrokuje preklapanja ili nepružanje usluga onima kojima su najpotrebnije. U sadašnjem sustavu usluge češće dobivaju oni kojima su manje potrebne, ali su u boljoj poziciji da svoje potrebe priopće i izbore se za njih. Identifikacija ranjivih skupina unutar skupine tražitelja azila i azilanata jest manjkava i sporadična, dok u potpunosti izostaje kod drugih migranata, što s jedne strane smanjuje izgleda za uspješnu intervenciju u njihovom osnaživanju i izjednačavanju društvenih mogućnosti, a s druge povećava troškove socijalnih usluga. S obzirom na dosadašnje iskustvo i djelokrug rada logično je da ULJPPM ima ključnu ulogu u facilitiranju procesa iznalaženja rješenja za taj problem. Neupitna je potreba uspostave baze podataka o korisnicima integracijskih mjera i o samim mjerama kojima se koriste, sustava njihova praćenja i davanja povratnih informacija tijelima na vertikalnoj i horizontalnoj osi te zaključnog (sumativnog) informiranja Vlade o tijeku integracijske politike u segmentu.

Strukture i mehanizmi potrebni za kontinuiranu provedbu ovih zadataka bit će najučinkovitiji i najprikladniji ako budu stvoreni kroz participativan i suradnički proces između nadležnih tijela, pružatelja usluga na terenu i drugih organizacija koje imaju znanja da doprinesu tom procesu. Bez obzira na to hoće li rezultat tog procesa biti odluka o uspostavljanju posebnog tijela ili o davanju ovlasti nekom od postojećih ministarstava za zadatke praćenja svakog pojedinog korisnika – migranta i njegovog napretka te za uspostavu međusektorske suradnje u cilju koordinirane integracije, ULJPPM će i dalje, zbog prirode mandata stručne službe Vlade u ovome području, imati velike odgovornosti. Uz već spomenuto sumativno i redovito informiranje Vlade preporuča se i koordinacija redovitih sastanaka RS-a, osiguravanje redovite razmjene dobrih praksi i iskustava, daljnje istraživanje područja, facilitacija izrade *anti-bias* kurikulumu (za edukaciju sa svrhom osvješćivanja različitosti) za djelatnike u integracijskom sustavu te naposljetku izrada nacionalne platforme za senzibilizaciju šire javnosti o ovoj temi, posebice uzimajući u obzir opasnost od percepcije „borbe za iste resurse“ korisnika socijalnih usluga hrvatskih građana u odnosu na migrante.

Osim definiranja elemenata vezanih za samu bazu i sučelje koje omogućuje njezino korištenje (na primjer vrste podataka, načina njihova prikupljanja i analize, ovlaštenja potrebnih za uvid i za



unošenje ili mijenjanje podataka i slično), bit će potrebno osigurati njezino učinkovito korištenje. Baza podataka omogućit će planiranje i praćenje cjelokupne integracije, u različitim sektorima i izvan pojedinih sektora (na primjer kada se radi o mentorstvu i volontiranju kroz nestrukturirano druženje). Stoga će u procesu iznalaženja rješenja za uspostavljanje baze podataka biti nužno razmotriti mogućnosti za case management i integrirati ih u razvoj uloga, odgovornosti i opisa poslova za to odgovornih stručnjaka, kako bi se izbjegla fragmentiranost pristupa po sektorima i po institucijama koja bitno usporava ili onemogućuje integraciju.

8. Mogućnosti unaprjeđenja postojećeg integracijskog okvira

Kada je riječ o cjelokupnom integracijskom okviru, potrebno je kontinuirano razvijati relevantne dokumente i unaprjeđivati njihovu provedbu te osigurati pravovremeno kreiranje novih, u skladu s planiranim vremenom isteka postojećih, kako bi se izbjegla situacija u kojoj se izrađuju akcijski i operativni planovi koji nemaju mogućnost utemeljenja u postojećim strateškim dokumentima. To je primjerice slučaj s izostankom nacionalne migracijske politike.

No provedba svake specifične javne politike prvenstveno ovisi o kvaliteti funkcioniranja sustava u cjelini. Osim u politike izravno povezane s integracijom integracijska pitanja treba uključiti u ostale politike i osigurati da ih prate zakonska rješenja te strateški i provedbeni dokumenti, kako bi se izbjeglo postupanje prema propisima koji su prilagođeni potrebama nekih drugih skupina, kao što je to slučaj s određivanjem skrbništva za djecu bez pratnje primjenom Obiteljskog zakona, koji tu skupinu ne prepoznaje i ne propisuje postupanje prilagođeno njihovoj situaciji.

Kako je proteklo dugo razdoblje od kreiranja do stupanja na snagu AP-a, on ne uzima u obzir u međuvremenu promijenjene okolnosti. Stoga se preporuča njegova temeljita revizija nakon prve godine provedbe.

PREPORUKE

1. Opće preporuke za upravljanje javnim politikama integracije migranata u RH

Preporuke vezane za horizontalnu koordinaciju i odgovornosti nadležnih tijela

1. Definirati minimalne razine odgovornosti i ovlasti u sustavu državne uprave za sudjelovanje u SP-u i RS-u (npr. razina načelnika/ce), uz uspostavu praćenja i obavještanja o redovitosti dolazaka na sastanke.
2. Osigurati kontinuirano informiranje i komunikaciju članova SP-a i RS-a putem sučelja ili većeg broja sastanaka od propisane obveze od dva sastanka godišnje SP-a. Preporuke po područjima sadrže i nekoliko različitih participativnih procesa, koje bi na RS-u bilo preporučljivo provesti uz facilitaciju ULJPPNM-a.
3. Uključiti širi krug dionika (od onih uključenih u RS) u informiranje, planiranje i provedbu mjera i aktivnosti: to znači uključiti one koji do sada nisu bili dio RS-a, a među njima svakako i predstavnike JLR(P)S-a i same migrante i azilante. Pojedini migranti koji su dulje vrijeme u RH imaju bogato iskustvo uspjeha i neuspjeha integracije, stoga se u buduću sastav tijela koje donose i prate provedbu integracijskih politika preporuča uključivanje barem po jednog migranta i migrantice.
4. Jasno definirati redoslijed, rokove i odgovornosti u pružanju socijalnih usluga, kroz uspostavu odgovarajućih protokola kojima će se definirati redoslijed i uvjetovanost u pružanju socijalnih usluga te jasne odgovornosti svih tijela u osiguranju uvjeta za pružanje tih usluga, a u odnosu na evidentiranu potrebu te pravo migranta/ice i njegovo učinkovito rješavanje.



5. Osigurati stalno dostupne usluge prevođenja uz kontinuirano financiranje i prethodno jačanje prevoditeljskih kapaciteta – organizacijskih i ljudskih, s posebnim naglaskom na one vezane za informatičku tehnologiju – za jezike migranata, posebno one za koje su prevoditelji teško dostupni. Pri tome se mogu upotrijebiti iskustva drugih zemalja (kao što je telefonska služba za prevođenje u Austriji) i inovativnih socijalnih usluga iz Hrvatske kojima se koriste druge korisničke skupine (kao što je telefonska asistencija za slijepe i slabovidne osobe).
6. Uspostaviti središnju evidenciju svih korisnika mjera integracije koja uključuje njihove potrebe i potencijale te uvesti obavezu izrade individualnog plana integracije. Evidencija treba uključiti podatke o vrsti i intenzitetu pružanja socijalnih usluga iz područja zdravstva, učenja jezika i obrazovanja, socijalne skrbi i o aktivnostima nužnim za integraciju, kao što su mentorstvo, osobna asistencija, prijevodi, orijentacija i građanski odgoj. Temeljem tih podataka treba planirati evaluaciju individualnog napretka i redovite korekcije plana. Podatke o aktivnostima i napretku svakog korisnika treba redovito ažurirati u bazi podataka i učiniti ih dostupnima ULJPPNM-u u realnom vremenu kako bi u svakom trenutku bio moguć uvid i analiza potrebna za izvršavanje odgovornosti ULJPPNM-a.

Preporuke vezane za vertikalnu koordinaciju i ulogu JLR(P)S-ova u odnosu na nacionalnu vlast

1. Jedinicama lokalne i regionalne samouprave alocirati sredstva za kontinuirane socijalne i obrazovne programe te za posebne projekte usmjerene ka zapošljavanju i osiguranju smještaja komplementarno dostupnim mjerama koje se provode na nacionalnoj razini. Ta sredstva trebaju biti planirana sukladno broju i potrebama migranata, a na temelju nove uspostavljene baze podataka spomenute u prethodnoj preporuci.
2. Omogućiti fluidan prijenos znanja i iskustava, kako iz Zagreba i Kutine na druge dijelove RH i između svih JLR(P)S-ova, tako i iz zemalja koje su po veličini, ekonomskim i društvenim obilježjima slične Hrvatskoj. Uz fokusirane studijske posjete u te zemlje preporuča se organizirati dolazak osoba iz tih zemalja koje mogu prenijeti iskustva većem broju ljudi u lokalnim zajednicama u RH bez značajnih troškova koje iziskuju putovanja većih skupina ih Hrvatske.
3. Osigurati kontinuirano sudjelovanje predstavnika JLR(P)S-ova u kreiranju integracijskih politika na način na koji je to učinjeno s Okvirom za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na lokalnoj razini.

Preporuke o financiranju

1. Planirati aktivnosti i za njih alocirati odgovarajuće resurse iz DP-a na temelju egzaktnih podataka. Kontinuirano provoditi analize procjena potreba korisnika – migranata obuhvaćenih bazom podataka, dok dugoročno valja planirati na bazi brojeva svih ljudi na čiji se prihvat RH obvezala (preseljenjem i premještanjem).
2. Osiguravati i precizno definirati stavke u DP-u koje omogućuju ostvarivanje svih propisanih prava i provedbu svih predviđenih mjera i aktivnosti koje iz njih proizlaze u svim nadležnim tijelima. Kao jednu od aktivnosti pripreme sastanaka RS-a i SP-a uključiti i pregled najavljenih natječaja za bespovratna sredstva i ostalih mogućnosti financiranja integracijskih mjera te na spomenutim sastancima usuglasiti prioritete, načine suradnje i rokove koji će prethoditi objavi natječaja u RH.
3. Definirati prioritete, načine suradnje i rokove u razvoju programa i projekata, što će omogućiti koordiniranu i bržu pripremu projekata za natječaje AMIF-a i za druge fondove EU-a iz kojih se integracijske aktivnosti mogu pokrivati, usklađujući ih s redovitim sredstvima DP-a. To se posebno odnosi na sredstva za obnovu stambenog fonda, za razvoj i prenošenje znanja



- uz razmjenu praksi iz EU-a i iz JLR(P)S-ova, razvoj strateških i provedbenih dokumenata i participativne aktivnosti usmjerene ka građanima i ka migrantima.
4. U proračunima nadležnih tijela odvojiti prikaz sredstava namijenjenih integraciji migranata od onih namijenjenih drugim korisnicima socijalnih usluga. Vođenje evidencije trošenja tih sredstava treba biti usklađeno s bazom podataka o korisnicima integracijskih mjera tako da se uvid u njih može dobiti na jednom mjestu i da se troškovi mogu usporediti s ishodima integracijskih aktivnosti.
 5. Resurse i aktivnosti planirati na temelju procjene potreba o korisnicima koji trenutno borave u RH ili će u nju doći preseljenjem i premještanjem te na temelju procjene potreba osoba koje s njima rade i njihovih institucija. To uključuje i planiranje preseljenja i premještanja u skladu s resursima koje je moguće osigurati u RH: na primjer premještati se treba isključivo uz prethodni uvid u raspoložive resurse kako bi se izbjeglo premještanje ljudi koje govore jedino jezik za koji ne postoji mogućnost osiguranja prijevoda u neophodnom obujmu ili uopće, što je u RH slučaj sa somalskim i s tigrinya jezikom.

Korištenje domaćih i inozemnih praksi te iskustava migranata, volontera i OCD-a

1. Uspostaviti sustav informiranja i planiranja koji će omogućiti koordinaciju aktivnosti definiranih mjerama AP-a i u nadležnosti odgovornih tijela za pružanje dodatnih socijalnih usluga vezanih uz integraciju (i onih definiranih AP-om i onih koje to nisu – npr. volonterska mentorska podrška migrantima i inkluzivno volontiranje migranata). Odgovorno tijelo za to treba odrediti tijekom participativnog procesa iznalaženja rješenja za sustavno planiranje, praćenje i koordinaciju pružanja socijalnih usluga, nakon što se definiraju najprikladnije strukture i mehanizmi potrebni za kontinuiranu provedbu ovih zadataka.
2. Organizirati volonterski rad za lokalne volontere-građane uz osiguranje mentorstva i dugoročne podrške za njih, ali i za volontere-migrante, koji nude jezičnu, medicinsku, tehničko-organizacijsku ili psihološku pomoć drugim migrantima, što uključuje ranu aktivaciju kroz učenje, volontiranje ili druge oblike aktivnog građanstva i osnaživanje migranata za podršku migrant-migrantu.
3. Osigurati sustavnu financijsku, stručnu i tehničku podršku volonterskom radu, s posebnim naglaskom na osiguranje kvalitete volonterskog rada – uključujući izgradnju kapaciteta i kontinuiranu superviziju volontera – te na održivost volonterskog rada kako bi se izbjegle improvizacije i prekidi volontiranja koji mogu dodatno opteretiti migrante.
4. Razmotriti osiguranje dugoročne i sustavne podrške u integraciji tražiteljima azila i azilantima, na primjer putem mentorstva koje bi, po uzoru na razvoj organiziranog volonterstva i na razvoj socijalnih usluga koje pružaju osobni asistenti, mogle razviti i pilotirati udruge. U tom su kontekstu vrijedna iskustva u asistenciji za osobe s invaliditetom.
5. Za djelatnike javnih ustanova u kojima ne postoji suradnja s volonterima osmisliti i provesti senzibilizacijske aktivnosti i osposobljavanje za organizaciju volonterskog rada.

2. Preporuke donositeljima odluka po područjima

Socijalna skrb

1. Postojeće zakone i pravilnike dopuniti odredbama koje se odnose na migrante ili pojedine ranjive skupine (na primjer u Obiteljski zakon dodati članke o skrbništvu za djecu bez pratnje).
2. Osigurati namjenska sredstva za integraciju - odvojena od sredstava za druge namjene iz sustava socijalne skrbi (npr. od jednokratne pomoći za hrvatske građane).



3. Radi stimuliranja aktivacije tražitelja azila i azilanata razmotriti mogućnost zadržavanja socijalnih naknada barem prvih mjeseci nakon nalaženja privremenog posla, kako se ljude ne bi odvrćalo od traženja legalnoga zaposlenja i barem povremenih ulazaka u svijet rada.
4. Rad s korisnicima integracijskih mjera planirati i pratiti u skladu s relevantnim podacima o potrebama, potencijalu i napretku u integraciji iz različitih područja.
5. Osigurati horizontalnu razmjenu informacija i znanja između djelatnika CZSS-a koji imaju iskustava s migrantima i onih koji nemaju te kanale za takvu razmjenu između svih CZSS-ova koji započnu rad s migrantima.
6. Djelatnike koji rade s migrantima senzibilizirati i educirati o pravima, potrebama i ograničenjima karakterističnima za ovu skupinu, te ih informirati o nadležnostima, resursima i ograničenjima drugih dionika s kojima će surađivati.
7. Posebnu pozornost posvetiti ranjivim skupinama kao što su djeca bez pratnje i s njima povezanim problemima, kao što su propisima nepokrivena područja te u takvim slučajevima predvidjeti nužnost inovativnih rješenja i iniciranja suradnje s drugim dionicima u većoj mjeri no što je to uobičajeno. Uz skrbnike odrediti i posebne koordinate integracije za ove skupine.
8. Izbor djelatnika odgovorih za rad s migrantima uvjetovati aktivnim poznavanjem engleskog jezika.

Zdravlje

1. Ubrzati ostvarivanje prava na zdravlje kako ga garantiraju postojeći propisi te u skladu s pristupom utemeljenim u ljudskim pravima uklanjanjem administrativnih barijera, kontinuiranim protokom informacija i suradnjom s drugim sektorima te sustavnom edukacijom i informiranjem liječnika i medicinskog osoblja u sustavu, a posebice:
 - a. žurno iznaći način za formalno upisivanje tražitelja azila pod strukturiranim brojem u osobe osigurane sustavom HZZO-a, na primjer donošenjem odluke o uvođenju broja osigurane osobe – tražitelja azila – i odgovarajuće isprave te upoznati s time pismeno sve liječnike opće prakse i medicinsko osoblje
 - b. bez zapreka omogućiti plaćanje dopunskoga osiguranja tražiteljima azila i azilantima te osigurati sredstva i mehanizme za automatsku naplatu participacije za zdravstvene usluge za tražitelje azila preko HZZO-a za one koji nemaju dopunsko osiguranje
 - c. u suradnji s relevantnim dionicima iz područja javnog zdravstva (kao što su HZJZ, HZZO) i drugima (kao što je MDM) uspostaviti funkcionalan i redovit sustav procjepljivanja djece migranata kod nadležnog pedijatra i tijelima nadležnim za područje zdravlja iz zemalja iz kojih dolaze (kao informatorima o prethodnome cijepljenju) u sustavu HZZO-a
 - d. sve pedijatre i liječnike opće medicine u RH koji imaju ili se predviđa da će uskoro imati pacijente tražitelje azila i azilante educirati u kratkome anti-bias programu (više pojedinosti navedeno je u poglavlju Sustavna senzibilizacija i edukacija dionika u sustavu i senzibilizacija javnosti)
 - e. sve ostale liječnike opće medicine i djelatnike bolnica koji se bave naplatom usluga izravno informirati o praktičnom ostvarivanju prava na zdravlje koje u RH imaju azilanti, tražitelji azila i stranci pod supsidijarnom zaštitom u RH.
2. Uz pravo na hitnu medicinsku pomoć i pravo na psihijatrijsku pomoć u periodu čekanja na donošenje rješenja o zahtjevu za azil osigurati tražiteljima azila dostupnost dijagnostičkih i terapijskih postupaka koji će smanjiti rizik od smrti, pogoršanja stanja i najtežih situacija kao što su invaliditet, teške depresije ili suicidi.
3. Razmotriti mogućnost osiguranja tražiteljima azila dijagnostičkih i terapijskih postupaka za stanja i bolesti kod kojih izostanak liječenja može imati kobne posljedice kao što je trajni invaliditet



- i u konačnici povećati troškove uslijed izostanka pravovremene intervencije (na primjer kod onkoloških oboljenja ili u postoperacijskom razdoblju bilo kojeg drugog oboljenja).
4. Putem stavke u DP-u osigurati kontinuiranu prisutnost liječnika opće medicine u prihvatilištima i osigurati redovitu psihološku i psihijatrijsku pomoć u navedenim centrima barem u jednom tjednom terminu, u suradnji sa specijalističkim ustanovama. Povećanje dostupnosti ovih usluga posebno je važno kada je riječ o ranjivim skupinama kao što su djeca.
 5. Razmotriti načine i procedure kojima se mogu osigurati humani postupci prema strancima i osobama koje se ilegalno nalaze na području RH u slučaju zdravstvenih tegoba ili iscrpljenosti zbog kojih bi izlaskom iz zemlje i nastavkom puta u nesigurnim uvjetima te osobe bile u riziku od trajnog narušavanja zdravlja ili od smrti.

Stanovanje

1. Uspostaviti trajnu koordinaciju između SDUOSZ-a, MDOMSP-a, MDIM-a i ULJPPNM-a u cilju popisa, obilaska i temeljite obnove kuća i stanova u vlasništvu države i JLR(P)S-ova, kako bi se obnovio stambeni fond za azilante u prve dvije godine po dobivanju azila, ali i proširilo potencijale za druge ranjive skupine kao što su siromašne obitelji, starije osobe koje žive same ili žene žrtve nasilja u sustavu socijalnog stanovanja te u konačnici izbjegli troškovi plaćanja rente, koji su za državu nepotreban trošak. U tom smislu preporuča se ustroj posebne jedinice za stanovanje azilanata i stranaca u SDUOSZ-u, s jakim pravnom i koordinacijskom službom radi sređivanja vlasničkopravnih odnosa kao preduvjeta obnove. Jedan od koraka pri ustroju te jedinice treba biti i provedba ranije spomenutog anti-bias programa.
2. Što skorije u koordinaciji gore navedenih dionika prijaviti projekte za sredstva AMIF-a u cilju obnove i opremanja stanova/kuća za azilante.
3. Ojačati kapacitete djelatnika SDUOSZ-a koji će raditi na poslovima vezanim za stanovanje azilanata, što uključuje informiranje o njihovim pravima i o provedbi integracijskih mjera i anti-bias edukaciju.
4. Uspostaviti kanale komunikacije s drugim dionicima na lokalnoj razini koji rade s azilantima i mehanizme informiranog donošenja odluka o smještanju u JLR(P)S-ove, kako bi se one temeljile na potrebama pojedinaca ili obitelji, uključujući i potrebe za kompleksnijom skrbi ili uslugama i lokalne kapacitete za pružanje tih usluga (npr. problemi s mentalnim zdravljem ukazuju na potrebu za dostupnom psihijatrijskom skrbi).
5. Uključiti građane, volontere i OCD-e u proces opremanja obnovljenih stanova namještajem, pri čemu kvalitetne donacije građana i tvrtki mogu biti presudne za žurno rješavanje stambenoga pitanja.

Obrazovanje i učenje jezika

1. Osigurati kontinuiranu stručnu potporu školama i vrtićima koji primaju djecu migrante, od učitelja odgojitelja do ravnatelja i stručnih službi kroz poseban modul AZOO-a, a u suradnji s dionicima – kao što su UNICEF, POU Korak po korak, Društvo za psihološku pomoć, fakulteti Sveučilišta u Zagrebu koji se bave dvojezičnošću – koji su razvili metode i materijale i stekli vrijedno iskustvo u edukaciji i potpori školama i vrtićima.
2. Izraditi prilagođene letke/upute potrebne za uključivanje djece u vrtiće i škole i njihovo redovito pohađanje – kao što su ugovori i obrasci te osnovne informacije o ulogama i odgovornostima ustanova, djece i roditelja – i prevesti ih na engleski i na jezike migranata.
3. Razviti sustavno i trajno rješenje za osiguranje prijevoda između djelatnika vrtića ili škola te djece i roditelja.



4. Što žurnije iznaći sustavno i učinkovito rješenje za osiguranje pravovremene i prikladne poduke hrvatskog jezika, što treba učiniti u suradnji dionika iz MZO-a, AZOO-a, visokoškolskih ustanova koje se bave hrvatskim kao drugim jezikom te udrugama, ustanovama, međunarodnim i humanitarnim organizacijama, koje su do sada organizirale neformalne tečajeve, te ostalih dionika i imaju uvid u potrebe i predznanja azilanata u ovome području.
5. Preporuke za poboljšanje kvalitete i povećanje opsega poduke hrvatskoga jezika uključuju svakako, ali nisu ograničeni na:
 - a. stvaranje baze podataka stručnjaka osposobljenih za poduku hrvatskog kao drugog jezika i jačanje njihovih kapaciteta za rad u skladu s potrebama azilanata i tražitelja azila
 - b. profesionalizaciju dosadašnje volonterske prakse poduke u domovima azilanata
 - c. optimalizaciju broja školskih sati za postizanje razine znanja jezika koja je preduvjet za korištenje drugih integracijskih mjera poput zapošljavanja (svjetska iskustva govore o minimalnom broju od 300 ili 400 sati)
 - d. diversifikaciju načina poduke prema predznanju hrvatskog, poznavanju pisma, poznavanju drugih jezika i gramatičkih struktura, korištenje inovativnih IT alata
 - e. mogućnost integracije učenja jezika u radnu praksu i/ili osposobljavanje za rad u suradnji s dionicima koji imaju relevantna iskustva i kompetencije kao što su HCK i HZZ.
6. Odrediti, tijekom gore spomenutog procesa, prikladniji način osiguranja poduke od dosadašnjeg putem javne nabave koji se zbog dugotrajnosti i neizvjesnosti pokazao neprikladnim za potrebe korisnika i glavnom preprekom za učinkovito korištenje ostalih integracijskih mjera. U tom smislu kao posebnu mjeru treba razmotriti uvođenje sustava vaučera za jezičnu poduku, kako bi migranti mogli dobivati pravovremenu poduku prilagođenu njihovim potrebama, a u skladu s individualnim planom, što prethodno predviđa i određeni sustav certificiranja pružatelja usluga u tome području.
7. Identificirati, tijekom gore spomenutog procesa, obilježja korisnika koja ukazuju na potrebu za prilagođenim programom – na primjer nepismene osobe koje nikada nisu išle u školu ili oni koji govore samo jezike za koje nije moguće naći prevoditelje – te planirati razvoj takvog programa uz odgovarajuću izgradnju kapaciteta za prikladne metode poučavanja takvih korisnika, kao što je na primjer audiovizualna globalno strukturalna metoda (AVGS), ali i druge metode koje poznaju stručnjaci za inojezični razvoj pri sveučilištima.
8. Tražiteljima azila u prihvatilištima osigurati minimum sati učenja jezika u prihvatilištima i polaganje ispita osnovne razine, što će smanjiti potrebu za prevođenjem u jednostavnim situacijama, potaknuti njihovu aktivaciju te olakšati njihovu integraciju ako im zahtjev bude odobren.

Zapošljavanje

1. Radi poticanja rane aktivacije tražitelja azila zakonskim izmjenama omogućiti pravo na rad i prije isteka 9 mjeseci od predaje zahtjeva.
2. Omogućiti radnu praksu azilantima (on the job training) uz integrirano učenje jezika u tržištu zanimljivim ili potrebnim zanimanjima, kao i onima za koje azilanti imaju kvalifikacije i/ili interes te omogućiti takve aktivnosti u skladu s brojem potencijalnih korisnika, planom smještaja po JLR(P)S-u i u skladu s individualnim planom azilanta.
3. Visokomotiviranim pojedincima koji su svladali srednju razinu omogućiti usavršavanje hrvatskog jezika za potrebe posla kroz omogućavanje samostalnog učenja (putem IT aplikacija te volonterske ili stručne podrške).
4. Radi poticanja rane aktivacije omogućiti uključivanje u javne radove bez gubitka prava (kako je detaljnije navedeno u preporukama za područje socijalne skrbi).



5. Osmisliti aktivnosti za aktivaciju i osposobljavanje slabije zapošljivih azilantica (na primjer onih koje nikada nisu radile i ne govore ni jedan jezik osim materinskog).
6. Uvesti mogućnost i razviti metode za učenje jezika kroz praksu (on-the-job) i za osposobljavanje za rad uz jezičnu podršku, prema iskustvima HCK-a iz prvog takvog pokušaja u Hrvatskoj. Preporuča se pilotiranje uz posvećivanje velike pozornosti dokumentiranju planova i materijala za rad, praćenju i evaluaciji radi formulacije naučenih lekcija i usavršavanja metodologije. Time bi se stvorili preduvjeti za replikaciju i prilagodbu programa drugim uvjetima ili azilantima s drugačijim obilježjima.

Sustavna senzibilizacija i edukacija dionika u sustavu i senzibilizacija javnosti

Javni službenici i institucije

Uvesti i osmisliti kratki obvezni kurikulum za službenike u državnoj upravi i JLR(P)S-ovima (Ministarstva i uredi Vlade, kao i gradski uredi JLR(P)S-ova) svih sektora. Iskustva i kapacitete u provedbi programa za javne službenike ima Državna škola za javnu upravu, a kurikulum za ovo specifično područje mogu izraditi i provesti vanjski suradnici s relevantnim iskustvom. U njega je potrebno uključiti:

- *anti-bias* program (program za osvještavanje i prihvaćanje različitosti, za osvještavanje predrasuda i stereotipa, situacija u kojima smo i sami bili manjina, diskriminacije i nejednakog postupanja, koncepta nejednakosti društvenih šansi itd.)
- pregled integracijskog okvira za migrante u RH uz širi pregled recentnih povijesnih događaja koji su doveli do migracijskih valova i obveza prema izbjeglicama u kontekstu međunarodnog prava
- pregled obilježja migranata i njihovih potreba i potencijala, uz poseban naglasak na njihove međusobne različitosti
- pregled dionika relevantnih za integraciju migranata u RH, njihovih ovlasti, kapaciteta i ograničenja te pregled dostupnih fondova i kriterija za prijavu u ovome području.

Mediji

Sav gore navedeni sadržaj preporuča se uključiti u obuku medijskih djelatnika na njima prilagođen način i uz uključivanje vještina facilitiranja dijaloga i/ili interkulture medijacije. Posebnu pozornost treba obratiti na lokalne medije iz JLR(P)S-ova u kojima borave ili će boraviti azilanti i tražitelji azila. Izraditi medijski i komunikacijski plan (koji će uključivati i strategiju pristupa javnim i privatnim medijima), u participativnom procesu uz sudjelovanje relevantnih dionika i facilitaciju ULJPPNM-a, a provedbu povezanih aktivnosti integrirati u buduće projekte financirane putem AMIF-a.

Lokalne zajednice

U gore spomenuti medijski i komunikacijski plan uključiti i naputke za komunikaciju s lokalnom zajednicom u kojoj borave ili će boraviti azilanti i tražitelji azila, posebno u slučaju dolaska prve takve skupine u lokalnu zajednicu te u slučaju incidenata i kriznih situacija.

Šira javnost

Tijekom izrade gore spomenutog medijskog i komunikacijskog plana razmotriti potrebu za javnim kampanjama na nacionalnoj razini, posebice u odnosu na potrebe koje proizlaze iz recentnih istraživanja o stavovima i toleranciji hrvatskih građana te u odnosu na potrebe za dodatnim istraživanjima, a aktivnosti definirane medijskim i komunikacijskim planom integrirati u buduće projekte financirane putem AMIF-a.




OKVIR ZA INTEGRACIJU OSOBA KOJIMA JE ODOBRENA
MEĐUNARODNA ZAŠTITA NA LOKALNOJ RAZINI





3.

**OKVIR ZA INTEGRACIJU
OSOBA KOJIMA JE ODOBRENA
MEĐUNARODNA ZAŠTITA NA
LOKALNOJ RAZINI**





3.



OKVIR ZA INTEGRACIJU OSOBA KOJIMA JE ODOBRENA MEĐUNARODNA ZAŠTITA NA LOKALNOJ RAZINI

Osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita u društvu integriraju se u hrvatsko društvo na lokalnoj razini. Njihova integracija u novo društvo nije prirodan proces, pa bez provedbe mjera integracije može doći do njihove isključenosti i marginalizacije, čime se u opasnost dovodi i društvena kohezija lokalne zajednice. Stoga je potrebno na lokalnoj razini razvijati posebne integracijske politike.

Razvoj i donošenje strategije integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na razini lokalnih jedinica doprinosi osvješćivanju važnosti integracije među lokalnim dionicima (političko vodstvo i službenici lokalnih službi i tijela, djelatnici lokalnih društvenih službi, mediji, organizacije civilnog društva i građani) i omogućuje osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita efikasnije korištenje prava zajamčenih pozitivnim zakonodavstvom, ali i otvara mogućnost boljeg praćenja uspješnosti politike integracije. Za uspješnu politiku integracije i provedbu lokalne strategije nužno je predvidjeti dovoljna sredstva, administrativnu podršku, koordinaciju (u okviru lokalne jedinice, ali i s nacionalnim tijelima i politikama) te praćenje provedbe i evaluaciju.

Osnovni **izazov** na koji se pokušava odgovoriti Okvirom za integraciju jest nepostojanje lokalnih strategija za uspješnu integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u lokalne zajednice. Nadalje, nedovoljno je razumijevanje važnosti lokalnog pristupa u integraciji, zatim razina koordinacije nacionalnih i lokalnih politika nezadovoljavajuća je, a osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita susreću se s problemima u ostvarivanju svojih prava, osobito dugoročno, nakon protoka plaćenog dvogodišnjeg stanovanja iz državnog proračuna.

Zaštita dostojanstva svakog čovjeka, solidarnost, društvena pravednost, poštivanje različitosti i kultura dijaloga, socijalna uključenost, pravna sigurnost, participacija, odgovornost, supsidijarnost, učinkovitost, usklađenost i kvaliteta javnih usluga predstavljaju **vrednote** koje je nužno poštivati u ostvarivanju ciljeva Okvira za integraciju i provedbi mjera i aktivnosti koje iz njih proizlaze.

U skladu s navedenim izazovima i vrednotama definiran je opći cilj Okvira za integraciju: uspostaviti integracijske mjere za osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita u jedinicama lokalne i regionalne (područne) samouprave u Republici Hrvatskoj.

Kao **strateška područja** integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na lokalnoj razini odabrana su: rad i zapošljavanje, promicanje uključenosti i društvene kohezije, smještaj i stanovanje, socijalna zaštita i društvene službe, jačanje lokalnih kapaciteta i suradnja. No lokalne jedinice svojom strategijom mogu predvidjeti i mjere u drugim strateškim područjima integracije.



Budući da je integracija osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita dugoročni proces, preporučuje se donošenje strateškog okvira za integraciju za razdoblje od **pet godina**. Strategiju integracije trebalo bi usvojiti predstavničko tijelo lokalne jedinice.

Provedbenim planovima strategije na godišnjoj razini u okviru predviđenih ciljeva i mjera potrebno je predvidjeti nositelje i sunositelje, pokazatelje rezultata, potrebna sredstva i njihov izvor, polazne vrijednosti za pojedinu godinu te izvore podataka.

Lokalna strategija treba sadržavati **uvodnu analizu** koja će obuhvatiti: demografsko stanje, gospodarsku situaciju, mrežu društvenih službi, upravni kapacitet jedinice lokalne samouprave, aktivno civilno društvo i vjerske zajednice, lokalne specifičnosti te druge važne podatke o lokalnoj jedinici.

Donošenje ovakvog strateškog dokumenta od strane **jedinica regionalne (područne) samouprave** može doprinijeti razvoju obuhvatnije politike integracije na širem području, a županije mogu predstavljati koordinatore politike u gradovima i općinama te osigurati financijska sredstva za provedbu određenih mjera politike. U tom slučaju Okvir za integraciju (ciljeve, mjere i aktivnosti) treba prilagoditi nadležnostima županije.

Rad i zapošljavanje

Uključivanje na tržište rada važan je indikator kratkoročne i dugoročne integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u novo društvo. Ono podrazumijeva pravo na rad i zapošljavanje s jedne strane, a s druge stvaranje mogućnosti za zapošljavanje u skladu s kvalifikacijama, radnim iskustvom i interesima osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita. Za uključivanje na tržište rada u pravilu je potrebno poznavanje hrvatskog jezika.

Uspješnost uključivanja na tržište rada osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita moguće je procijeniti na temelju različitih mjera i pokazatelja u odnosu na većinsko stanovništvo ili druge specifične kategorije osoba: stope zapošljavanja i nezaposlenosti, visine dohotka, stope siromaštva, tendencije zapošljavanja u slabije plaćenim zanimanjima i sektorima, mogućnosti zadržavanja posla i radnog mjesta, vrste ugovora o radu, mogućnosti napredovanja, zadovoljstva radnika itd. Komparativna istraživanja ukazuju na to da se osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita, kao i migranti općenito, teže zapošljavaju, osobito u zemljama s visokom stopom nezaposlenosti, često rade na poslovima za koje su prekvalificirani i slabije plaćeni te se susreću s diskriminacijom pri zapošljavanju.

U Republici Hrvatskoj prema podacima Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (dalje: HZZ) na dan 31. prosinca 2017. evidentirano je 112 azilanata (od toga 37 žena) i 10 stranaca pod supsidijarnom zaštitom (od toga 3 žene), pri čemu su u najvećem broju evidentirani u Regionalnom uredu Zagreb (98 osoba), a potom u Regionalnom uredu Kutina (22), Sisak (1) i Pula (1). U aktivnost individualnog savjetovanja uključen je 161 azilant i 11 stranaca pod supsidijarnom zaštitom, a u aktivnost informiranja jedan azilant. U 2017. godini na otvorenom tržištu rada zaposlilo se 75 azilanata i jedan stranac pod supsidijarnom zaštitom.

Što se tiče učenja hrvatskog jezika, tijekom 2016. godine Ministarstvo znanosti i obrazovanja (dalje: MZO) zaključilo je sporazume o učenju hrvatskog jezika za osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita u Puli, Poreču, Kutini, Splitu, Zagrebu i Velikoj Gorici, no nakon jednog tečaja od 70 sati



obustavljeni su jer za ostatak programa nije osiguran novac.¹¹ U 2017. godini 89 osoba pohađalo je tečajeve u Zagrebu, Kutini, Velikoj Gorici, Crikvenici i Osijeku. Trajanje poduke iz hrvatskog jezika od 70 sati poduke nedostavno je za snalaženje u svakodnevnim situacijama i osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita ne omogućava korištenje socijalnih usluga i prava bez prevoditelja. Velik broj polaznika ima poteškoća u praćenju nastave, posebice oni slabije obrazovani ili nepismeni te oni koji ne govore engleski jezik na kojem se nastava odvija. Nadalje, način na koji se poučavanje jezika organizira nije prilagođen potrebama, dugotrajan je, a usluga nije dostupna u kratkom roku nakon odluke o dobivanju zaštite, a zbog trajanja postupka javne nabave.¹²

Prema *Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti* (NN 70/15, 127/17) osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita imaju pravo na rad. *Akcijskim planom za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. godine do 2019. godine* prepoznaje se da prvi korak u zapošljavanju predstavlja utvrđivanje razine poznavanja hrvatskog jezika koja je potrebna nezaposlenoj osobi za radno mjesto za koje se prijavljuje, odnosno za koje ima odgovarajuće kvalifikacije. U tom smislu predviđa se suradnja HZZ-a s MZO-om kako bi se odabrali programi učenja jezika prema potrebi posla koji osoba kojoj je odobrena međunarodna zaštita traži na hrvatskom tržištu rada. Također se predviđa da će učenje hrvatskoga jezika, povijesti i kulture biti dostupno u svim gradovima u kojima će osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita biti smještene neposredno nakon stjecanja međunarodne zaštite. Predviđa se i uključivanje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u mjere aktivne politike zapošljavanja. Nadalje, predviđa se sastavljanje radnog profila putem intervjua i individualnog savjetovanja te izrada plana traženja posla, čiji bi realizaciju trebao pratiti dodijeljeni savjetnik za zapošljavanje.

Za provedbu mjera u području zapošljavanja stranaca, s posebnim naglaskom na osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita, nadležan je HZZ. S ciljem 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 zapošljavanja. Provodi se devet različitih mjera, koje se temelje na Smjernicama za razvoj i provedbu aktivne politike zapošljavanja u RH za razdoblje 2015. – 2017. godine.

Lokalne mjere za uključivanje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u tržište rada trebaju dopuniti mjere predviđene strateškim dokumentima i mjerama aktivne politike zapošljavanja na nacionalnoj razini te ih treba prilagoditi lokalnim specifičnostima. Zapošljivost s jedne strane označava sposobnost i prilagodljivost koju osoba iskaže u pronalasku i zadržavanju posla te održavanju profesionalnih vještina, a s druge stvaranje poticaja i prilika za zapošljavanje. Kako bi se povećala zapošljivost osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita, potrebno je analizirati stanje na tržištu rada na lokalnoj razini, identificirati moguće poslodavce i povezati ih s osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita, osposobiti osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita za rad u deficitarnim zanimanjima na tom području te razvijati inovativne modele zapošljavanja u javnom i privatnom sektoru, uključujući i socijalno poduzetništvo kao posebno važno za zapošljavanje ranjivih skupina i osiguranje socijalnih prava i usluga u zajednici.

¹¹ Pučki pravobranitelj, Izvješće pučke pravobraniteljice za 2016. godinu, Zagreb, 31. ožujka 2017., <http://ombudsman.hr/izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2016-godinu.pdf>.

¹² Potpora provedbi politike za integraciju migranata: izvješće o evaluaciji provedbenog okvira, veljača 2018.



Budući da dostupni službeni tečajevi hrvatskog jezika nisu dovoljni za uspješno savladavanje jezika, na lokalnoj razini potrebno je predvidjeti dodatne oblike učenja jezika, posebno neformalne (organizirane aktivnosti učenja s ciljem unapređenja znanja i vještina, a za koje se ne izdaje javna isprava) i informalne (učenje koje je rezultat dnevnih aktivnosti vezanih uz posao, obitelj ili slobodno vrijeme). Pritom treba voditi računa o tome da programi učenja budu prilagođeni osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita, kako onima bez ili s malo formalnog obrazovanja, tako i onima dobrog općeg obrazovanja.

Za sve navedene mjere potrebno je predvidjeti sredstva u proračunu jedinice lokalne samouprave za subvencioniranje aktivnih mjera zapošljavanja na lokalnoj razini te prilagoditi postojeće strateške dokumente i odluke.

1. **CLJ: Poboljšati zapošljivost osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita**

POKAZATELJ ISHODA: udio osoba zaposlenih u privatnom i javnom sektoru u ukupnom broju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u jedinici lokalne samouprave

MJERA 1.1. Jačanje jezičnih kompetencija osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita

AKTIVNOSTI: osmišljavanje programa učenja hrvatskog jezika prilagođenog osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita; osmišljavanje programa učenja jezika u struci; poticanje uključivanja osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u programe učenja jezika

POKAZATELJ REZULTATA: broj raspisanih i ugovorenih natječaja za provedbu programa učenja hrvatskog jezika; broj održanih programa učenja hrvatskog jezika; postotak polaznika koji su pohađali i završili program učenja hrvatskog jezika od ukupnog broja osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u jedinici lokalne samouprave

MJERA 1.2. Osposobljavanje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za deficitarna zanimanja, sukladno kvalifikacijama i sposobnostima

AKTIVNOSTI: upućivanje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na tečajeve izobrazbe; održavanje motivacijskih radionica za osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita; stipendiranje obrazovanja djece osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za deficitarna zanimanja; razvijanje mjera za poticanje rada na poslovima u poljoprivredi u ruralnim sredinama

POKAZATELJ REZULTATA: broj osposobljenih odraslih osoba za deficitarna zanimanja; broj osoba uključenih u obrazovne programe za deficitarna zanimanja; broj dodijeljenih stipendija djeci osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita - učenicima koji se obrazuju za deficitarna zanimanja; broj osoba uključenih u obavljanje poslova u poljoprivredi

MJERA 1.3. Informiranje lokalnih poslodavaca o mogućnosti zapošljavanja osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita

AKTIVNOSTI: sastanci s područnim organizacijama Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (HZZ), Hrvatske udruge poslodavaca (HUP), Hrvatske obrtničke komore (HOK) i Hrvatske gospodarske komore (HGK); edukacija poslodavaca; ustanovljivanje godišnje dodjele nagrada za poslodavce koji zapošljavaju osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita

POKAZATELJ REZULTATA: identificirane potrebe lokalnih poslodavaca; uspostavljena i ojačana suradnja s HZZ-om, HUP-om, HOK-om i HGK-om; broj edukacija i informiranja poslodavaca o osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita; broj polaznika edukacija; broj dodijeljenih nagrada





MJERA 1.4. Bolja umreženost poslodavaca i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita

AKTIVNOSTI: prikupljanje podataka o poslodavcima; prikupljanje i objedinjavanje podataka iz različitih izvora o osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita (podaci o prethodnom školovanju, kvalifikacijama, vještinama, znanjima i poslovima koje su obavljali u zemlji porijekla); izrada baze podataka o poslodavcima i osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita

POKAZATELJ REZULTATA: broj poslodavaca i broj osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita uključenih u jedinstvenu evidenciju

MJERA 1.5. Uključivanje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na javne radove u javnom sektoru i organizacijama civilnog društva

AKTIVNOSTI: izrada programa javnih radova na lokalnoj razini u koje je moguće uključiti i osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita; podnošenje zahtjeva za su/financiranjem programa javnih radova regionalnom/područnom uredu Hrvatskog zavoda za zapošljavanje; upućivanje korisnika javnih radova – osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u kratkotrajne programe obrazovanja nužnih za obavljanje poslova javnog rada; informiranje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita o mogućnostima uključivanja u javne radove (letak/brošura na odabranim jezicima)

POKAZATELJ REZULTATA: broj programa javnih radova; broj osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita uključenih u javne radove

MJERA 1.6. Poticanje razvoja modela i programa socijalnog (društvenog) poduzetništva za zapošljavanje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita

AKTIVNOSTI: osmišljavanje programa socijalnog zapošljavanja osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita; razvoj i provedba informiranja i edukacije djelatnika organizacija civilnog društva o mogućnostima i modelima razvoja socijalnog poduzetništva

POKAZATELJ REZULTATA: broj raspisanih i ugovorenih javnih poziva o dodjeli bespovratnih sredstava za zapošljavanje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita; broj osnovanih socijalnih zadruge, društvenih poduzeća, ustanova i sl. u vlasništvu osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita ili koje zapošljavaju takve osobe; broj osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita zaposlenih u okviru programa socijalnog poduzetništva

MJERA 1.7. Poticanje razvoja modela samozapošljavanja osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita

AKTIVNOSTI: osmišljavanje programa samozapošljavanja osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita; informiranje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita o mogućnostima samozapošljavanja (letak/brošura na odabranim jezicima) i stručna pomoć u pripremi poslovnog plana i pokretanju poslovanja

POKAZATELJ REZULTATA: broj poduzetničkih projekta za samozapošljavanje; broj raspisanih i ugovorenih javnih poziva o dodjeli bespovratnih sredstava za samozapošljavanje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita; broj samozaposlenih osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita

MJERA 1.8. Poticanje uključivanja osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u poduzetnički centar i poduzetnički inkubator

AKTIVNOSTI: informiranje i savjetovanje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita o mogućnosti uključivanja u poduzetnički centar i poduzetnički inkubator (letak/brošura na odabranim jezicima); informiranje poduzetničkih centara o pravima osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita

POKAZATELJ REZULTATA: broj informiranja osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita i poduzetničkih centara; broj pokrenutih *start up*-ova



Promicanje ukljuživosti i društvene kohezije

Kao posljedica izbjegličko-migrantskih tokova europska su društva etnički i kulturno sve diverzificiranija i složenija, što predstavlja sve veći izazov za društvenu koheziju, zaštitu ljudskih prava i suzbijanje diskriminacije. Pitanja migracija i azila visoko su politizirana i sve se više povezuju s problemom sigurnosti uslijed rastuće opasnosti od terorizma. Prema Drugom istraživanju EU-a o manjinama i diskriminaciji (EU-MIDIS II), koje je provela Agencija Europske unije za temeljna prava (FRA), ukorijenjena i široko rasprostranjena diskriminacija, netolerancija i mržnja diljem EU-a prijeti marginalizacijom i otuđivanjem brojnih pripadnika manjinskih skupina, uključujući migrante i osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita, a koji osjećaju vezanost za zemlju u kojoj žive, te imaju povjerenja u njezine institucije.¹³ Stoga je nužno provoditi mjere usmjerene na suzbijanje i prevenciju netolerancije, predrasuda, ksenofobije i rasizma.

Republika Hrvatska još je uvijek prvenstveno emigracijska zemlja, s malim brojem migranata i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita i njihovih potomaka koji stalno borave u Hrvatskoj, te je relativno homogena država u pogledu svog nacionalnog sastava. U razdoblju od 2006. godine do kraja 2017. godine međunarodna zaštita priznata je za ukupno 485 osoba. Nadalje, do kraja 2017. godine po programu premještanja i preseljenja u Republiku Hrvatsku premještena je ukupno 81 osoba.

O nužnosti uklanjanja društvenih predrasuda u Republici Hrvatskoj govori i Izvješće pučke pravobraniteljice za 2016. godinu, kako u kontekstu suzbijanja rasne diskriminacije, tako i u širem kontekstu integracije migranata u društvo. Primjerice, znatan broj srednjoškolaca ima predrasude ili negativne emocionalno obojene stavove prema imigrantima, pa tako 63 % njih smatra da treba spriječiti dolazak imigranata u RH. I druga istraživanja stavova građana upućuju na to da jača uvjerenje da iza izbjegličkih i migracijskih kretanja stoje 'pozadinski planovi' radikalnih islamskih grupacija, a zabrinutost za radna mjesta potiče negativne stavove o strancima, što je dodatno pogoršano percepcijom izbjeglica i imigranata kao osoba lošeg obrazovanja i ekonomskog stanja.¹⁴ Iako hrvatski građani „nisu skloni postavljanju žice na granicu ili potpunom zatvaranju granica, smatraju da mladi muškarci nemaju što raditi van svoje zemlje; da se nakon rata izbjeglice moraju vratiti kući te da je među izbjeglicama prisutan značajan broj terorista.“¹⁵ I Eurobarometar anketa provedena u jesen 2017. ukazuje na to da su migracije i terorizam najbrže rastuće brige građana EU-a. No tek pet posto hrvatskih građana vidi imigraciju kao najveći izazov s kojim se EU mora suočiti.¹⁶

U Republici Hrvatskoj zaštita od diskriminacije uređena je *Zakonom o suzbijanju diskriminacije* (NN 85/08, 112/12), između ostalih i diskriminacije na osnovi rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja te nacionalnog ili socijalnog podrijetla. Nužnost senzibilizacije javnosti kako bi se prevenirale pojave diskriminacije i omogućio stvarni pravni i društveni okvir interkulturalnog dijaloga i integracije stranaca u hrvatsko društvo prepoznaje i *Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena*

¹³ FRA (2017), Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Main results. [file:///C:/Users/goran/Downloads/fra-2017-eu-midis-ii-main-results_en%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/goran/Downloads/fra-2017-eu-midis-ii-main-results_en%20(1).pdf)

¹⁴ Baričević, V., V. Koska (2016), Istraživanje o uzrocima ksenofobije, rasizma i diskriminacije na etničkoj osnovi u općoj populaciji Republike Hrvatske. Terensko istraživanje: preliminarno izvješće.

¹⁵ Centar za mirovne studije (2017), Istraživački izvještaj – Zastupljenost i indikatori diskriminacijskih i ksenofobičnih stavova u Republici Hrvatskoj u 2017., Zagreb, prosinac 2017.

¹⁶ EU, Standard Eurobarometer 88 – Autumn 2017, "Public opinion in the European Union, First results". <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2143>



međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. godine do 2019. godine. Predviđa se osmišljavanje i provedba javne kampanje na nacionalnoj razini s ciljem senzibiliziranja javnosti i smanjivanja društvenih predrasuda, zatim mjere za senzibilizaciju stručnih djelatnika u sustavu socijalne skrbi, zdravstvu, policiji, tržištu rada, obrazovanju i civilnom sektoru koji su direktno uključeni u pružanje pomoći i zaštite osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita te pružanje podrške inicijativama medija, civilnog društva i građana u kreiranju prostora za susret, razmjenu i osnovno informiranje o integraciji te uključivanju u hrvatsko društvo.

Budući da se integracija osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita odvija na lokalnoj razini, važno je da se na razini lokalnih jedinica predvide mjere i aktivnosti usmjerene na informiranje i senzibilizaciju građana i bolju uključenost osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u lokalnu zajednicu. Lokalne mjere za povećanje uključenosti i društvene kohezije trebaju dopuniti mjere predviđene strateškim dokumentima i propisima na nacionalnoj razini. U tom smislu mjere trebaju biti usmjerene na informiranje lokalnog stanovništva o osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita, a koje žive ili će se doseliti u njihovu zajednicu te na uključivanje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u lokalnu zajednicu putem kulturnih i sportskih aktivnosti te programa mentorstva (građani kao potpora pojedincima ili obiteljima u integraciji). Nadalje je važno osigurati medijski prostor za osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita i njihove potrebe te specifične sadržaje koji mogu pomoći u prevladavanju predrasuda i diskriminacije (kod poslodavaca, najmođavaca, i građana općenito) u javnim i privatnim medijima. Jednostrano, senzacionalističko i stereotipno prikazivanje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita kao opasnosti i fokusiranje na njihovu vjersku i kulturološku različitost od većinskog stanovništva u lokalnim medijima može dovesti do porasta društvenih tenzija i ugroziti provedbu mjera njihove integracije u društvo.

Za navedene mjere potrebno je predvidjeti sredstva u proračunu jedinice lokalne samouprave te prilagoditi postojeće strateške dokumente i odluke.

2. **CILJ: Unaprijediti društvenu koheziju i uključenost osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u lokalnu i mjesnu zajednicu**

POKAZATELJ ISHODA: pozitivni stavovi građana i povećana vidljivost osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u životu lokalne zajednice

MJERA 2.1. Informiranje lokalne javnosti o položaju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita

AKTIVNOSTI: organiziranje javnih događanja (tribina i skupova) o pravima i obvezama osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita i zemljama iz kojih dolaze; javna kampanja u kojoj bi se kroz digitalne medije, novinske tekstove, radijske i televizijske emisije predstavile različite kulture; organiziranje tematskih koncerata i sportskih događanja; organiziranje radionica i predavanja za djecu i mlade u školama i knjižnicama

POKAZATELJ REZULTATA: broj organiziranih tribina i skupova; broj građana koji su sudjelovali na tribinama i skupovima; održana javna kampanja; broj uključenih lokalnih medija; broj održanih radionica i predavanja za djecu i mlade; broj polaznika radionica i predavanja za djecu i mlade

MJERA 2.2. Poticanje provedbe aktivnosti u kojima sudjeluju osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita i građani

AKTIVNOST: osmišljavanje programa i aktivnosti za povezivanje građana i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u suradnji s gradskim i općinskim društvima Crvenog križa, kultur-



no-umjetničkim društvima, centrima za kulturu i organizacijama civilnog društva; organiziranje festivala, radionica kuhanja; organiziranje predavanja i tribina o zemljama podrijetla osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita

POKAZATELJ REZULTATA: broj provedenih zajedničkih akcija; broj građana i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita uključenih u zajedničke aktivnosti

MJERA 2.3. Uspostavljanje programa mentorstva

AKTIVNOSTI: osmišljavanje projekata za podršku osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita u okviru volonterskog centra ili organizacija civilnog društva koje se bave volontiranjem; edukacija mentora

POKAZATELJ REZULTATA: broj radionica za mentore volontere; broj zainteresiranih građana za uključivanje u program mentorstva; broj realiziranih mentorstava; povratna ocjena korisnika i mentora volontera

MJERA 2.4. Uključivanje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u rad društveno-kulturnih centara i sličnih institucija

AKTIVNOSTI: senzibiliziranje organizacija civilnog društva za uključivanje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u svoje aktivnosti; informiranje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita o radu organizacija civilnog društva i motiviranje na uključivanje u rad društveno-kulturnih centara (letak/brošura na odabranim jezicima); organiziranje slobodnih aktivnosti u zajednici

POKAZATELJ REZULTATA: broj organizacija civilnog društva uključenih u rad s osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita; broj osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita uključenih u rad društveno-kulturnih centara

MJERA 2.5. Uključivanje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u lokalne sportske klubove

AKTIVNOSTI: predstavljanje klubova, informiranje i motiviranje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na uključivanje u lokalne sportske klubove; organiziranje sportskih događaja u kojima sudjeluju i osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita

POKAZATELJ REZULTATA: broj lokalnih sportskih klubova uključenih u aktivnosti; broj uključenih osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita; broj organiziranih sportskih događaja

MJERA 2.6. Redovito informiranje lokalnih medija o provedbi mjera integracije u lokalnoj zajednici od strane lokalne jedinice

AKTIVNOSTI: organiziranje tiskovnih konferencija; predlaganje tema za obradu u lokalnim medijima; redovito obavještanje medija; promotivne aktivnosti; brifinzi novinara o pozitivnim primjerima integracije; redoviti prilozi (radijske ili televizijske emisije, digitalni mediji) o problemu izbjeglištva

POKAZATELJ REZULTATA: broj tiskovnih konferencija; broj priopćenja za medije; broj pozitivnih medijskih napisa o osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita; broj brifinga; broj novinara na brifinzima; broj redovitih priloga

Smještaj i stanovanje

Smještaj osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita često predstavlja izazov s obzirom na to da se radi o osobama koje nemaju socio-kulturni kapital, slabijeg su imovinskog statusa, nedovoljno poznaju jezik, a stanodavci im, iz različitih razloga, nevoljko iznajmljuju nekretnine. Istraživanja provedena na području država članica EU-a ukazuju na to da su u pogledu smještaja i stanovanja migranti općenito u lošijem položaju od domaćeg stanovništva: više su ovisni o privatnim iznajmljivačima, manje upućeni u svoja prava kao najamoprimci, diskriminirani prilikom iznajmljivanja i kupovine nekretnine, češće žive u neadekvatnim uvjetima i plaćaju više najamnine od nacionalnog prosjeka, a pristup socijalnom stanovanju im je ograničen.¹⁷ U takvim okolnostima dolazi i do prostornog odvajanja (segregacije) od većinskog stanovništva prema etničkoj, vjerskoj ili rasnoj pripadnosti, posebno u velikim gradovima i urbanim prostorima, a što može, pod određenim okolnostima, dovesti do slabije integracije migranata u društvo. Sustavni pristup sprječavanju segregacije treba se odnositi na cijelo gradsko područje, a s obzirom na to da segregacija često dovodi do ograničenog pristupa dobrima i uslugama, potrebne su i druge mjere vezane uz zapošljavanje, socijalne usluge, i drugo. U gradovima u državama članicama EU-a različiti su pristupi u sprječavanju segregacije: sustav kvota za pojedine skupine migranata i ranjivih skupina u određenim gradskim područjima, planiranje disperziranog sustava socijalnog stanovanja, mjere privlačenja domicilnog stanovništva u određena gradska područja i slično.¹⁸ U skladu s navedenim potrebno je s jedne strane osigurati pristup stanovanju osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita, a s druge, ovisno o okolnostima, spriječiti njihovo prostorno odvajanje.

U Republici Hrvatskoj jedan od ključnih izazova u području stanovanja manjkavi je institucionalno-pravni okvir s obzirom na to da ne postoje nacionalna strategija stanovanja, strategija socijalnog stanovanja ni program stambenog zbrinjavanja ranjivih skupina.

Osoba kojoj je odobrena međunarodna zaštita prema *Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti* (NN 70/15, 127/17) ima pravo na smještaj najduže dvije godine od dana uručenja odluke o odobrenju međunarodne zaštite ako ne posjeduje novčana sredstva ili imovinu kojima bi mogao sudjelovati u plaćanju troškova smještaja. Postupak za priznavanje prava na smještaj pokreće se podnošenjem zahtjeva nadležnom centru za socijalnu skrb, a Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje dužan je osigurati smještaj osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita u stambenim jedinicama koje su vlasništvo Republike Hrvatske ili stambenim jedinicama koje Ured koristi temeljem sklopljenog ugovora o najmu s trećim osobama. U praksi je ostvarivanje ovog prava u dosadašnjem stambenom zbrinjavanju predstavljalo izazov osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita, uglavnom zbog nevoljkosti stanodavaca da iznajme, zbog čega je traženje stanova bilo vremenski zahtjevno. U traženje stanova aktivno je uključena Isusovačka služba za izbjeglice.¹⁹

Važnost smještaja i stanovanja za integraciju prepoznata je i *Akcijskim planom za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. godine do 2019. godine*, a mjere su usmje-

¹⁷ Eurostats, Migrant integration statistics - 2017 edition. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migrant_integration_statistics_-_housing

¹⁸ Potpora provedbi politike za integraciju migranata: izvješće o evaluaciji provedbenog okvira, veljača 2018.

¹⁹ Potpora provedbi politike za integraciju migranata: izvješće o evaluaciji provedbenog okvira, siječanj 2018.



rene prvenstveno na ostvarivanje prava na plaćeni smještaj u okviru prve dvije godine od dobivanja statusa. Osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita smjestit će se temeljem Plana razmjesta (kao i trenutnim mogućnostima), a koji će donositi Radna skupina za operativnu provedbu zadaća Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo.

Posebne mjere u pogledu smještaja i stanovanja na razini lokalnih zajednica posebno su važne nakon isteka plaćenog smještaja s obzirom na to da tada osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita samostalno traže i osiguravaju smještaj. S obzirom na to da se radi o osobama koje su u teškoj početnoj poziciji od domaćih građana, u većem su riziku od siromaštva i isključenosti s obzirom na svoj ekonomski status, a posljedično i beskućništva. Pritom su prilikom unajmljivanja nekretnina od privatnih najmodavaca potencijalno u riziku od diskriminacije jer je percepcija najmodavaca da će najam stana osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita druge boje kože ili vjeroispovijesti utjecati na njihov društveni status u susjedstvu i na nesigurnost i posljedični pad vrijednosti nekretnine. Stoga, kako bi se osigurali dostatni smještajni kapaciteti i uspostavio model stambenog zbrinjavanja osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita, mjere trebaju biti usmjerene na povećanje kapaciteta za smještaj (inovativnim metodama poticanja najmodavaca, primjerice oslobađanjem od plaćanja komunalne naknade ako iznajme nekretninu ranjivim skupinama, ugovaranjem osiguranja nekretnine od strane jedinice lokalne samouprave) i na subvencioniranje stanovanja pod istim uvjetima kao i hrvatskim državljanima. Navedene mjere imaju i preventivan učinak s obzirom na to da dostupno, priuštivo i za život primjereno stanovanje izravno utječe na opseg korištenja drugih socijalnih i zdravstvenih usluga, odnosno smanjuje mogućnost siromaštva i isključenosti te dovodi do ušteda na složenijim oblicima socijalne i zdravstvene skrbi. Stoga su ove mjere važne kako iz perspektive osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita, tako i iz perspektive jedinice lokalne samouprave i lokalnih službi.

Za navedene mjere potrebno je predvidjeti sredstva u proračunu jedinice lokalne samouprave za provođenje i subvencioniranje mjera vezanih uz smještaj i stanovanje na lokalnoj razini (nakon isteka plaćenog smještaja u trajanju od dvije godine) te prilagoditi postojeće strateške dokumente i odluke.

3. CILJ: Osigurati da sve osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita imaju pristup primjerenom za život i priuštivom stanovanju

POKAZATELJ ISHODA: osigurani dostatni smještajni kapaciteti i uspostavljen model stambenog zbrinjavanja osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita

MJERA 3.1. Povećanje broja smještajnih kapaciteta u privatnom vlasništvu dostupnih osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita

AKTIVNOSTI: izrada modela poticanja privatnih najmodavaca za iznajmljivanje nekretnina osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita; poziv jedinice lokalne samouprave privatnim najmodavcima za iznajmljivanje nekretnina osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita; uspostava suradnje s agencijama za nekretnine; uspostava suradnje s udrugama i vjerskim zajednicama koje mogu pomoći osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita u traženju adekvatnog smještaja; izrada letka/brošure s informacijama za osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita i potencijalne najmodavce; izrada modela prikupljanja podataka o diskriminatornim praksama prilikom iznajmljivanja privatnih nekretnina; ustanovljivanje nagrade za najboljeg najmodavca

POKAZATELJ REZULTATA: udio osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita s osiguranim smještajem kod privatnog najmodavca nakon isteka dvije godine plaćenog stanovanja u ukupnom broju; broj iznajmljenih smještajnih jedinica od strane privatnih najmodavaca; broj udruga i vjerskih

zajednica uključenih u traženje adekvatnog smještaja; broj prijava o nemogućnosti iznajmljivanja nekretnine (diskriminatorne prakse)

MJERA 3.2. Povećanje broja smještajnih kapaciteta za osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita kojima raspolaže jedinica lokalne samouprave

AKTIVNOSTI: analiza stanja nekretnina kojima raspolaže jedinica lokalne samouprave; obnova nekretnina (privođenje namjeni) u jedinici lokalne samouprave za iznajmljivanje osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita; prepuštanje nekretnina u vlasništvu države na korištenje jedinici lokalne samouprave; prilagodba odluka i mjera socijalne politike jedinice lokalne samouprave; izrada modela motiviranja vlasnika zapuštenih nekretnina za uređivanje i davanje na korištenje osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita bez naknade

POKAZATELJ REZULTATA: broj obnovljenih nekretnina; broj iznajmljenih nekretnina; broj nekretnina prepuštenih na korištenje jedinici lokalne samouprave

MJERA 3.3. Omogućavanje osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita najam stanova u vlasništvu jedinice lokalne samouprave

AKTIVNOSTI: izmjena prilagodba postojećih akata; informiranje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita o uvjetima, pravima i obvezama u pogledu iznajmljivanja stanova u vlasništvu jedinice lokalne samouprave (letak/brošura na odabranim jezicima)

POKAZATELJ REZULTATA: izmijenjen akt o najmu stanova u vlasništvu jedinice lokalne samouprave; broj iznajmljenih stanova osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita

MJERA 3.4. Naknada troškova stanovanja pod istim uvjetima kao hrvatskim državljanima

AKTIVNOSTI: izmjena postojećih akata; informiranje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita o uvjetima za odobravanje naknade troškova stanovanja (letak/brošura na odabranim jezicima)

POKAZATELJ REZULTATA: izmijenjen akt o subvenciji troškova stanovanja; broj zatraženih i odobrenih naknada za troškove stanovanja osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita

MJERA 3.5. Sprječavanje prostornog odvajanja osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u određenim gradskim područjima

POKAZATELJ REZULTATA: udio osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u određenom području od ukupnog broja koji živi na području grada

AKTIVNOSTI: određivanje indikatora za evaluaciju prostorne distribucije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na području grada, vodeći računa o održavanju socijalnog kapitala, i sustavno praćenje situacije; pronalaženje adekvatnog smještaja u odabranim područjima

MJERA 3.6. Omogućavanje osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita kupnje nekretnina prema modelu poticane stanogradnje (POS)

AKTIVNOSTI: izmjena i prilagodba postojećih akata; informiranje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita o uvjetima, pravima i obvezama u pogledu kupnje nekretnine po POS modelu (letak/brošura na odabranim jezicima)

POKAZATELJ REZULTATA: izmijenjen akt o POS-u; broj kupljenih nekretnina



Socijalna zaštita i društvene službe

Osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita vrlo su često korisnici mjera iz područja socijalne zaštite. Radi se o osobama koje su često nezaposlene ili rade na slabije plaćenim poslovima, često imaju višečlane obitelji, nemaju socio-kulturni kapital te su u većem riziku od socijalne isključenosti i siromaštva. Nadalje, na putu do zemlje u kojoj im je odobrena međunarodna zaštita i u zemljama podrijetla često su bile izložene traumatičnim iskustvima, kršenju temeljnih ljudskih prava, proganjaju i nečovječnom postupanju, pa je često njihovo psiho-fizičko stanje narušeno. Osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita korisnici su i usluga društvenih službi, posebice u pogledu zdravstvene zaštite, odgoja i obrazovanja. Pružanje javnih usluga osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita predstavlja izazov i pružateljima usluga s obzirom na to da se uglavnom radi o osobama druge rase, vjere, kulturnih obrazaca i onim osobama koje slabo ili uopće ne govore hrvatski jezik.

Prema *Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti* (NN 70/15, 127/17) osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita ostvaruju pravo na socijalnu skrb, zdravstvenu zaštitu i obrazovanje. Na temelju Zakona o socijalnoj skrbi (NN 157/13, 152/14, 99/15, 52/16, 16/17, 130/17) osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita ostvaruju različita prava unutar sustava socijalne skrbi u jednakom opsegu kao i hrvatski državljani koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj, a najčešće se koriste socijalnim davanjima u naravi, novčanim naknadama i socijalnim uslugama (pružanje informacije o pravima iz sustava socijalne skrbi te usluga savjetovanja i pomaganja). Nadalje, često se koriste pravom na zajamčenu minimalnu naknadu, jednokratnu naknadu, pomoć za podmirenje troškova stanovanja, doplatka za pomoć i njegu te pomoć za ogrjev i prehranu u pučkim kuhinjama. Osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita mogu biti korisnici doplatka za djecu sukladno *Zakonu o doplatku za djecu* (NN 94/01, 138/06, 107/07, 37/08, 61/11, 112/12, 82/15) kao i prava prema *Zakonu o roditeljskim potporama* (NN 85/08, 110/08, 34/11, 54/13, 152/14, 59/17). Prava koja ostvaruju osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita primjenjuju se i na članove njihove obitelji koji zakonito borave u Republici Hrvatskoj. Prema *Zakonu o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi* (NN 87/08, 86/09, 92/10, 105/10-isp., 90/11, 16/12, 86/12, 94/13, 152/14, 7/17) imaju pravo na osnovno i srednje obrazovanje, a škole su dužne pružati posebnu pomoć djeci koja imaju pravo na školovanje u Republici Hrvatskoj, a ne znaju ili nedostavno poznaju hrvatski jezik. Prema *Zakonu o obveznom zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca u Republici Hrvatskoj* (NN 80/13) osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita i članovi njihovih obitelji ostvaruju pravo na zdravstvenu zaštitu u istom opsegu kao osigurane osobe iz obveznoga zdravstvenog osiguranja. Budući da se sredstva za njihovu zdravstvenu zaštitu osiguravaju u državnom proračunu, odnosno nisu osiguranici Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, često zdravstveni djelatnici nisu upoznati sa zakonima i procedurama pa ne znaju kako evidentirati i naplatiti zdravstvene usluge. Osim toga, čest je problem i nepoznavanje jezika i problemi u sporazumijevanju liječnika i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita.²⁰

Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. godine do 2019. godine sadržava mjere usmjerene na upoznavanje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita s pravima iz sustava socijalne skrbi te tradicijom, kulturom i kulturnim obrascima u Republici Hrvatskoj, osiguranje ispunjavanja preduvjeta za život i suživot u lokalnim zajednicama, upoznavanje s pravima iz sustava zdravstvene zaštite te unaprjeđenje sustava pristupa zdravstvenoj zaštiti. U odnosu na obrazovanje predviđa se osiguravanje učenja hrvatskog jezika, unaprjeđenje pristupa sustavu obrazovanja, osnaživanje

²⁰ Potpora provedbi politike za integraciju migranata: izvješće o evaluaciji provedbenog okvira, veljača 2018.



kapaciteta i provedba integrativnih aktivnosti u obrazovnom sustavu. Pojedine su mjere usmjerene i na lokalne zajednice: aktivnosti s ciljem podizanja kvalitete života osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita; preporuka jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave da u odlukama o socijalnoj skrbi obuhvate osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita; preporuka pučkim kuhinjama da osiguraju prehranu sukladno kulturnim i vjerskim uvjerenjima stranaca odnosno osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita; osnaživanje partnerstva organizacija civilnog društva i odgojno-obrazovnih ustanova u provedbi projekata interkulturnog obrazovanja te obrazovanja o građanskim i ljudskim vrijednostima.

Dodatne mjere u pogledu socijalne zaštite i dostupnosti javnih usluga na razini jedinice lokalne samouprave omogućuju pristup 'od dna ka vrhu' s ciljem aktivnog uključivanja socijalno ranjivih osoba u programe pomoći, a trebaju biti usmjerene na proširenje spektra socijalnih prava i usluga dostupnih osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita, uzimajući u obzir lokalne specifičnosti. Takve mjere također omogućuju bolju dostupnost usluga društvenih službi u području odgoja, obrazovanja i zdravstva.

Važan partner lokalnim vlastima u odnosu na socijalnu zaštitu i potporu u korištenju javnih usluga predstavljaju organizacije civilnog društva, koje su često i pokretač (inovativnih) inicijativa na lokalnim razinama.

Za navedene mjere potrebno je predvidjeti sredstva u proračunu jedinice lokalne samouprave te prilagoditi postojeće strateške dokumente i odluke.

4. CILJ: Unaprijediti spektar socijalnih prava i usluga u lokalnoj zajednici dostupnih osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita

POKAZATELJ ISHODA: uspostavljen sveobuhvatni sustav socijalne zaštite na lokalnoj razini i prilagođeni postojeći socijalni programi

MJERA 4.1. Osiguranje socijalnih prava i usluga osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita

AKTIVNOSTI: izmjena postojećih akata; informiranje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita o dostupnim socijalnim pravima i uslugama (letak, brošura na odabranim jezicima); informiranje djelatnika nadležnih institucija

POKAZATELJ REZULTATA: izmijenjen akt o socijalnoj skrbi na lokalnoj razini; broj socijalnih prava i usluga predviđenih za osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita; broj korisnika socijalnih prava i usluga među osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita; duljina rješavanja zahtjeva za određenim pravom i uslugom; broj informiranja djelatnika institucija

MJERA 4.2. Definiranje socijalnih prava i usluga prema potrebama osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita

AKTIVNOSTI: istraživanje potreba osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita; definiranje socijalnih prava i usluga i donošenje akata; informiranje djelatnika institucija o pravima osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita; informiranje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita o dostupnim uslugama (letak/brošura na odabranim jezicima)

POKAZATELJ REZULTATA: izrađena analiza potreba osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita; donesen akt; broj socijalnih prava i usluga predviđenih za osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita; broj informiranja djelatnika institucija; broj korisnika socijalnih prava i usluga

MJERA 4.3. Osiguranje paketa dobrodošlice (kućne i higijenske potrepštine) novopridošlim osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita



AKTIVNOSTI: traženje i osiguravanje donacija od trgovačkih društava i tijela javne vlasti
POKAZATELJ REZULTATA: broj dodijeljenih paketa; broj osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita uključenih u mjeru

MJERA 4.4. Prilagodba prehrane u pučkim kuhinjama

AKTIVNOSTI: poticanje pučkih kuhinja na prilagodbu jelovnika; edukacija djelatnika pučkih kuhinja; poticanje zapošljavanja u pučkim kuhinjama osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita, a koje znaju pripremati određenu vrstu hrane

POKAZATELJ REZULTATA: broj pučkih kuhinja s jelovnikom prilagođenim osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita; broj korisnika usluga pučkih kuhinja među osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita nakon uvođenja prilagođenog jelovnika

5. CILJ: Olakšati pristup društvenim službama u području odgoja, obrazovanja i zdravstvene zaštite

POKAZATELJ ISHODA: osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita koriste se javnim uslugama pravovremeno i u predviđenom opsegu

MJERA 5.1. Uključivanje djece osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u ustanove predškolskog odgoja

AKTIVNOSTI: informiranje i sastanci s ustanovama predškolskog odgoja; izmjena akata jedinica lokalne samouprave i ustanova predškolskog odgoja; informiranje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita (letak/brošura na odabranim jezicima); osmišljavanje aktivnosti za roditelje djece (osobito majke) koje im mogu pomoći u odgoju djece

POKAZATELJ REZULTATA: doneseni akti; broj djece upisan u ustanove predškolskog odgoja na početku i tijekom godine; broj ustanova predškolskog odgoja s programom prilagođenim djeci osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita; broj aktivnosti u koje su uključeni roditelji djece

MJERA 5.2. Uključivanje pomoćnika obitelji osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u području odgoja i obrazovanja

AKTIVNOSTI: izrada programa potpore obiteljima u području odgoja i obrazovanja (ured za obrazovanje u suradnji sa školama); raspisivanje natječaja i odabir pomoćnika obitelji; izrada baze podataka o potrebitim obiteljima; edukacija pomoćnika

POKAZATELJ REZULTATA: broj korisnika; broj prijavljenih pomoćnika; broj pruženih usluga

MJERA 5.3. Suradnja s nastavnim zavodima za javno zdravstvo radi provedbe preventivnih aktivnosti

AKTIVNOSTI: analiza potreba osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u odnosu na prevenciju bolesti; uspostava savjetovališta za osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita; informiranje i savjetovanje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita (letak/brošura na odabranim jezicima)

POKAZATELJ REZULTATA: izrađena analiza potreba; broj dostupnih programa; broj korisnika

MJERA 5.4. Potpora osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita u pristupu zdravstvenim uslugama

AKTIVNOSTI: informiranje i sastanci sa zdravstvenim ustanovama; edukacija volontera; informiranje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita; provedba aktivnosti posredovanja i pratnje osoba u zdravstvene ustanove

POKAZATELJ REZULTATA: broj posredovanja i pratnji; broj educiranih volontera; broj korisnika



Jačanje lokalnih kapaciteta i suradnja

Lokalne su zajednice mjesto gdje se događa integracija osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u društvu. Iskustva europskih zemalja pokazuju da su upravo gradovi mjesta gdje se migranti i osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita doseljavaju i žive, pa se na lokalnoj razini razvijaju posebne integracijske politike.

Budući da većina lokalnih zajednica u Republici Hrvatskoj nema iskustva s integracijom osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita zbog malog broja takvih osoba, potrebno je dodatno ojačati kapacitete lokalnih tijela i društvenih službi te uspostaviti efikasnu suradnju s drugim akterima u lokalnoj zajednici. Na to upozorava i izvještaj o evaluaciji politike integracije: „uspješnost mjera integracije azilanata i tražitelja azila na nivou lokalnih zajednica miješana je i kreće se od nezainteresiranosti većine stanovništva i izbjegavanja interakcije, aktivnosti fokusiranih na kulturu i kulturalnu razmjenu i napora pojedinaca-lokalnih volontera.“²¹ Međutim, moguće je i potrebno koristiti se iskustvima stečenima u zbrinjavanju velikog broja izbjeglica i prognanika tijekom 1990-ih te u integraciji drugih ranjivih skupina, prvenstveno romske zajednice. Pritom je potrebno uvažiti naučene lekcije u pogledu provedbe Nacionalne strategije za uključivanje Roma u RH, posebno na lokalnoj razini.²²

Akcijskim planom za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. godine do 2019. godine predviđena je izrada Protokola o postupanju prema osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita (na nacionalnoj razini). Nositelj ove mjere jest Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske, a sunositelj Radna skupina za operativnu provedbu zadaća Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo.

Na razini jedinice lokalne samouprave nužno je postići koordinaciju djelovanja različitih dionika koji djeluju u lokalnoj zajednici, a uspostava jedne koordinacijske točke (povjerenik/koordinator) može pridonijeti boljoj provedbi mjera integracije. Nadalje je važno informirati i educirati stručne djelatnike u društvenim službama na lokalnoj razini, posebice onima u području odgoja, obrazovanja i zdravstva. Edukacija treba biti usmjerena na jačanje kompetencija, odnosno stjecanja znanja o pravima i obvezama osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita, ali i vještina o radu u interkulturalnom okruženju i radu s ranjivim skupinama osoba.

Važnu ulogu u integraciji može imati i mjesna samouprava s obzirom na to da je u dobroj poziciji da identificira lokalne potrebe, prednosti i probleme s kojima se suočavaju pojedine gradske četvrti i kotarevi.

Županije također mogu imati važnu koordinativnu ulogu u provedbi mjera na lokalnoj razini, a mogu i financijski podupirati općine i gradove u pripremi i provedbi integracijskih politika.

Važan partner jedinicama lokalne samouprave mogu biti organizacije civilnog društva i javne ustanove iz područja kulturnih i kreativnih industrija. Recentna istraživanja pokazuju da civilno društvo postaje dijelom matice događanja i suvladarom koji promiče novu koncepciju vladavine, a organizacije civilnog društva redovito su mjesta okupljanja, dijaloga, inicijativa i osnaživanja koje njeguju volonterski rad i

²¹ Potpora provedbi politike za integraciju migranata: izvješće o evaluaciji provedbenog okvira, veljača 2018.

²² Friedman, E., M. Horvat (2015), Evaluacija Nacionalne strategije za uključivanje Roma u RH, <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/Evaluacija%20Nacionalne%20strategije%20za%20ukljucivanje%20Roma%20u%20RH.pdf>



radaju inovacije.²³ Stoga je potrebno uspostaviti strateška partnerstva i sustav za održivo financiranje aktivnosti organizacija civilnog društva u području integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita. Pritom je važno osigurati koordinaciju i sinergiju između različitih projekata da bi se izbjeglo obavljanje istih aktivnosti od strane različitih organizacija. Također je potrebno poticati osnaživanje udruga i inicijativa migranata kroz edukaciju, izgradnju organizacijskih kapaciteta i umrežavanje.²⁴

U provedbi mjera korisno je uključiti i predstavnike vjerskih zajednica (katoličke, islamske i drugih) koji mogu pružiti individualnu potporu osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita u integraciji, ali i pomoći u premošćivanju barijera između većinskog stanovništva, članova svoje zajednice i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita.

Iskustva drugih europskih gradova pokazuju da su kultura i sport važni segmenti koji mogu poduprijeti integraciju migranata i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita. Provedba integracijskih aktivnosti iz područja kulture i sporta može povećati osjećaj pripadnosti lokalnoj zajednici, podići osjećaj samopouzdanja i razviti nove vještine osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita te istodobno doprinijeti senzibilizaciji građana.

Uključivanje u različite inicijative i mreže na međunarodnoj i europskoj razini i razvoj suradnje s drugim jedinicama lokalne samouprave može doprinijeti boljoj vidljivosti grada ili općine, kao i poticati razmjenu iskustava i učenje od partnerskih gradova i općina koji imaju više iskustva s integracijom migranata i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita.

Za navedene mjere potrebno je predvidjeti sredstva u proračunu jedinice lokalne samouprave te osigurati potrebne personalne i organizacijske kapacitete.

6. CILJ: Ojačati upravne kapacitete i uspostaviti efikasnu koordinaciju svih dionika

POKAZATELJ ISHODA: učinkovita politika integracije na lokalnoj razini

MJERA 6.1. Aktivno djelovanje međuresorne koordinacije za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na razini jedinice lokalne samouprave

AKTIVNOSTI: osnivanje koordinacije i redoviti sastanci; izrada protokola o integraciji osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita; praćenje provedbe planiranih mjera i ostvarivanja strateških ciljeva

POKAZATELJ REZULTATA: broj održanih sastanaka; broj članova; broj predstavljenih institucija i tijela; uspostavljen sustav praćenja i evaluacije provedbe mjera integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita usmjeren na rezultate; godišnji izvještaji o praćenju provedbe mjera; razmjena iskustava

MJERA 6.2. Jasno definiran hodogram aktivnosti i odgovornosti svih tijela i organizacija na razini jedinice lokalne samouprave u integraciji osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita

AKTIVNOSTI: osnivanje radne skupine za izradu protokola; izrada protokola (utvrđivanje nadležnosti, zaduženja, rokova i sankcija za neizvršavanje planiranih zadataka)

POKAZATELJ REZULTATA: donesen protokol o integraciji osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita

²³ Bežovan, G., Matančević, J. (2017), Civilno društvo i pozitivna promjena. Zagreb: Školska knjiga.

²⁴ Potpora provedbi politike za integraciju migranata: izvješće o evaluaciji provedbenog okvira, veljača 2018.



MJERA 6.3. Određivanje povjerenika/koordinatora za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita

AKTIVNOSTI: pružanje informacija osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita o dostupnim uslugama; pružanje informacija medijima, građanima i organizacijama civilnog društva o integraciji osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita; predlaganje novih mjera i aktivnosti
POKAZATELJ REZULTATA: imenovan povjerenik/koordinator; broj zatraženih i danih informacija

MJERA 6.4. Uključivanje mjesne samouprave u pripremu zajednice za integraciju

AKTIVNOSTI: sastanci s predstavnicima mjesne samouprave (službenici i vijećnici mjesne samouprave); izrada informativnog materijala
POKAZATELJ REZULTATA: broj sastanaka; broj aktivnosti u koje je uključena mjesna samouprava

MJERA 6.5. Jačanje financijskog kapaciteta jedinice lokalne samouprave u području integracije

AKTIVNOSTI: utvrđivanje financijskih sredstava za provedbu mjera integracije u lokalnom proračunu; predlaganje i zagovaranje osiguravanja sredstava u državnom proračunu za mjere integracije; jačanje kapaciteta za prijavu projekata na fondove EU-a; apliciranje na fondove EU-a u području integracije migranata, samostalno ili u partnerstvu s organizacijama civilnog društva
POKAZATELJ REZULTATA: osigurana dostatna sredstva za provedbu integracijskih mjera

MJERA 6.6. Jačanje kompetencija lokalnih službenika i stručnih djelatnika lokalnih društvenih službi

AKTIVNOSTI: organiziranje edukacija i radionica
POKAZATELJ REZULTATA: organizirane i održane edukacije lokalnih službenika i stručnih djelatnika; broj polaznika edukacija

MJERA 6.7. Poticanje razvoja inovativnih programa u području kulture i sporta

AKTIVNOSTI: javni poziv za predlaganje programa i odabir
POKAZATELJ REZULTATA: osigurana sredstva za financiranje programa; broj predloženih i prihvaćenih programa; iznos doznačenih sredstava

MJERA 6.8. Suradnja s prevoditeljima za jezike kojima govore osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita

AKTIVNOSTI: pronalaženje prevoditelja; sklapanje ugovora; razvoj modela prevođenja
POKAZATELJ REZULTATA: broj sklopljenih ugovora s prevoditeljima

7. CILJ: Unaprijediti suradnju s drugim dionicima i poboljšati vidljivost

POKAZATELJ ISHODA: uspostavljena mreža suradnih organizacija i aktivno sudjelovanje u radu međunarodnih i europskih mreža i inicijativa

MJERA 7.1. Jačanje suradnje s organizacijama civilnog društva

AKTIVNOSTI: definiranje prioriteta uključivanja organizacija civilnog društva u integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita; javni poziv za predlaganje projekata i odabir; uključivanje organizacija civilnog društva u međuresornu koordinaciju za integraciju
POKAZATELJ REZULTATA: broj financiranih projekata; visina doznačenih sredstava; broj predstavnika organizacija civilnog društva u međuresornoj koordinaciji za integraciju



MJERA 7.2. Jačanje suradnje s vjerskim zajednicama

AKTIVNOSTI: sastanci s predstavnicima vjerskih zajednica; uključivanje vjerskih zajednica kao podrška pojedinim aktivnostima usmjerenim na informiranje lokalne javnosti

POKAZATELJ REZULTATA: broj aktivnosti u kojima su uključene različite vjerske zajednice

MJERA 7.3. Sustavna podrška udrugama i inicijativama osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita

AKTIVNOSTI: poziv za iskaz interesa za osiguranje inicijalnih sredstava za djelovanje udruga i inicijativa osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita

POKAZATELJ REZULTATA: broj poziva; broj udruga i inicijativa; visina doznačenih sredstava

MJERA 7.4. Veća vidljivost na domaćoj, međunarodnoj i europskoj razini

AKTIVNOSTI: uključivanje u inicijative i mreže; zajednički projekti s gradovima/općinama prijateljima; razmjena iskustava s drugim jedinicama lokalne samouprave; uvođenje oznake Grad/općina prijatelj izbjeglica

POKAZATELJ REZULTATA: broj članstava u inicijativama i mrežama; aktivno sudjelovanje u radu inicijativa i mreža; broj uspostavljenih suradnji s gradovima/općinama prijateljima u području integracije; broj realiziranih međunarodnih projekata; prijave na javne pozive za dodjeljivanje nagrada za uspješne integracijske programe grada/općine



4.

SWOT ANALIZA





4.



SWOT ANALIZA

U SWOT analizi predstavljene su snage i slabosti integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na lokalnoj razini te mogućnosti i prijetnje iz okruženja. Svi elementi analize prikupljeni su od dionika – članova Radne skupine za izradu okvira za integracije.



SNAGA

OPĆENITO U GRADOVIMA

- iskustvo u integraciji izbjeglica tijekom prognaničke krize tijekom 1990-ih (dobri domaćini)
- iskustvo u integraciji ranjivih skupina i Roma
- dobri odnosi s vjerskim zajednicama, prvenstveno s islamskom zajednicom (medžlisi u Zagrebu, Rijeci i Splitu)
- suradnja i umrežavanje javnopravnih tijela i organizacija civilnog društva
- neposredni kontakt s korisnicima
- jednostavnije donošenje odluka na lokalnoj razini u usporedbi sa središnjom razinom
- razvijeno civilno društvo na lokalnoj razini s iskustvom u integraciji

SPECIFIČNOSTI POJEDINIH GRADOVA

- **Zagreb** – iskustvo obrazovnih ustanova (vrtići, osnovne škole) u radu s osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita
- **Osijek** – iskustvo u povlačenju financijskih sredstava iz fondova EU-a
- **Rijeka** – postojanje zajedničkih vrijednosti u kulturi i običajima, politička volja, dobra infrastruktura, snažan civilni sektor te već uspostavljeni procesi integracije na lokalnoj razini



SLABOSTI

PRUŽANJE JAVNIH USLUGA

- neinformiranost i nedostatan znanje o specifičnim zahtjevima rada s ovom populacijom
- nedostatak dostupnih i relevantnih programa izobrazbe za javne djelatnike
- nepostojanje politike socijalnog stanovanja
- nejednaki status osoba pri korištenju zdravstvene zaštite
- neprilagođeni obrazovni sustav i nefleksibilan sustav edukacije
- jezična barijera (nedostatak/nedovoljno govornika jezika farsi, arapskog, urdskog)



SLABOSTI



PRILIKE

JAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE

- nezainteresiranost lokalne politike za pitanje integracije
- lokalni proračuni ne predviđaju sredstva za integraciju
- prebacivanje odgovornosti s lokalne razine na državnu i obrnuto
- nedovoljna operativna učinkovitost u gradovima (birokratiziranost, sporost sustava, nemotiviranost pojedinih službenika)
- nedostatak komunikacije između središnje i lokalne razine (neinformiranosti lokalne zajednice)
- nedostatak financijskih sredstava i stambenih kapaciteta
- ispunjavanje minimalnih standarda u primjeni strateških dokumenata i akcijskih planova na središnjoj i na lokalnoj razini
- nedovoljno povlačenje sredstava iz fondova EU-a zbog neaktivnosti

NA RAZINI HRVATSKOG DRUŠTVA

- nedovoljno senzibilizirana javnost, izostaje adekvatna reakcija na različite oblike diskriminacije/ksenofobije
- demotivirajuće za ostanak u RH
- nedostatak transfera znanja iz različitih područja

ZA GOSPODARSKI RAZVOJ

- prekvalifikacije osoba za deficitarna zanimanja čime bi se riješila „uska grla“ na tržištu rada
- povezivanje s poslodavcima (HUP) i HZZ-om
- obogaćivanje domicilne turističke ponude (npr. kulinarska ponuda)
- socijalno poduzetništvo s ciljem maksimiziranja društvene vrijednosti

ZA JAVNU UPRAVU I LOKALNU SAMOUPRAVU

- češće korištenje dostupnih izvora financiranja EU-a osim lokalnih proračuna (AMIF, ESF, Kreativna Europa, Europe for Citizens, Erasmus+)
- razvijanje lokalnih modela integracije
- umrežavanje s drugim europskim gradovima odnosno inicijativama
- učenje iz iskustva i prakse NGO-a u integraciji
- promišljanje politika u skladu s novonastalim okolnostima (drugačije krojenje lokalnih proračuna)
- stvaranje urbanih aglomeracija
- donošenje novih kvalitetnijih strateških dokumenata
- posebne prilike za Grad Rijeku – kandidatura za EPK 2020 i mreža interkulturnih gradova

ZA HRVATSKO DRUŠTVO

- senzibiliziranje javnosti putem javnih kampanja (poznate osobe, priča o sv. Duji koji je bio izbjeglica)
- ukazivanje na primjere dobre prakse integracije izbjeglica (Afrički restoran, Okus doma)



PRIJETNJE

NA STRANI OSOBA KOJIMA JE ODOBRENA MEĐUNARODNA ZAŠTITA

- nemotiviranost za integraciju
- nevoljkost za smještaj izvan Zagreba
- getoizacija i samogetoizacija
- velike i potencijalno nepremostive kulturološke razlike i jezik
- nesigurnost nakon isteka programa integracije

ZA DRUŠTVO

- percepcija domicilnog stanovništva („oni drugi“ koji im „krađu“ resurse)
- ksenofobija
- govor mržnje na društvenim mrežama
- ubrzano stvaranje socijalnih slučajeva
- visoke cijene stanova i njihova (ne)dostupnost kao i nepovjerenje i predrasude najmodavaca
- generalno loša gospodarska situacija i nezaposlenost
- događaji u vanjskoj i unutrašnjoj politici poput terorističkih napada
- opasnost od jednostranog i senzacionalističkog izvještavanja medija

ZA JAVNU UPRAVU I LOKALNU SAMOUPRAVU

- neagilnost uprave koja može dovesti do isključenosti 2. i 3. generacije izbjeglica (opasnost od radikalizacije)
- nemogućnost zaštite od eksploatacije jeftine radne snage





5.

**USKLAĐENOST NALAZA I
PREPORUKA EVALUACIJE S
PRIJEDLOGOM OKVIRA ZA
INTEGRACIJU OSOBA KOJIMA
JE ODOBRENA MEĐUNARODNA
ZAŠTITA NA LOKALNOJ RAZINI**



5.



USKLAĐENOST NALAZA I PREPORUKA EVALUACIJE S PRIJEDLOGOM OKVIRA ZA INTEGRACIJU OSOBA KOJIMA JE ODOBRENA MEĐUNARODNA ZAŠTITA NA LOKALNOJ RAZINI

Evaluacija postojećeg okvira integracije migranata u Republici Hrvatskoj provedena je s ciljem utvrđivanja je li i u kojoj mjeri izvjesno da će postojeći okvir doprinijeti integraciji migranata, a u svrhu unaprjeđenja provedbenog okvira integracijske politike.

Evaluacija je ukazala na nekoliko ključnih pitanja u pogledu provedbe postojećeg okvira integracije migranata, a koja se prvenstveno odnose na: (1) ažurnost ostvarivanja prava koja proizlaze iz integracijskog okvira; (2) stvaranje preduvjeta za ostvarivanje tih prava; (3) koordinaciju i komunikaciju među dionicima i s korisnicima (onima na koje se integracijski okvir odnosi); (4) različite individualne potrebe i potencijale; (5) fragmentiranost sustava; (5) neiskorištena iskustva i resurse.

Nalazi evaluacije uključeni su u izradu *Okvira za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na lokalnoj razini*, a koji je usmjeren na uspostavu integracijskih mjera za osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita u JLR(P)S-ovima u Republici Hrvatskoj. Naime, evaluacijom je prepoznato da nacionalni integracijski okvir nije uključivao sustavni razvoj integracijskih mjera na lokalnoj razini, niti su postojali mehanizmi koji omogućuju prijenos iskustava dobre prakse u druge JLR(P)S-ove. Stoga se predloženim Okvirom za integraciju na lokalnoj razini potiče donošenje lokalnih strategija za uspješnu integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u lokalne zajednice.

Upućivanjem nalaza evaluacije i prijedloga Okvira za integraciju na lokalnoj razini svim JLR(P)S-ovima poboljšat će se i vertikalna komunikacija između tijela nadležnih za provedbu okvira integracije migranata: JLR(P)S-ovi će biti bolje informirani o mjerama i odgovornostima u okviru integracijske politike te će se olakšati koordinacija za planiranje i praćenje provedbe integracijskih mjera.

Nadalje je u izvješću o evaluaciji provedbenog okvira istaknuto da u izradu postojećeg okvira integracije migranata, odnosno u informiranje, planiranje i provedbu mjera i aktivnosti, nisu bili uključeni predstavnici JLR(P)S-ova. Stoga su u pripremu Okvira za integraciju na lokalnoj razini uključeni, uz predstavnike nadležnih državnih tijela, organizacija civilnoga društva i međunarodnih organizacija (članova Radne skupine za operativnu provedbu zadaća Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo), i predstavnici lokalne samouprave, ureda državne uprave u županijama te županija.

Kroz Okvir za integraciju na lokalnoj razini JLR(P)S-ove se potiče da se koriste iskustvima stečenima u zbrinjavanju izbjeglica i prognanika tijekom 1990-ih te u integraciji drugih ranjivih skupina, prvenstve-



no romske zajednice. Nadalje se potiče suradnja s civilnim sektorom i uspostava strateških partnerstava i sustava za održivo financiranje aktivnosti organizacija civilnog društva u području integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita. Potiče se i razmjena iskustava i učenje od lokalnih jedinica koje imaju više iskustva s integracijom migranata i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita, kao i uključivanje u različite inicijative i mreže na međunarodnoj i europskoj razini. Prepoznaje se važnost poticanja volonterskog rada i razvoja programa mentorstva građana kao potpore pojedincima ili obiteljima u integraciji. Navedeni prijedlozi u Okviru za integraciju na lokalnoj razini proizlaze iz izvješća o evaluaciji provedbenog okvira.

Okvir za integraciju na lokalnoj razini usmjeren je na sljedeća strateška područja: rad i zapošljavanje, promicanje uključivosti i društvene kohezije, smještaj i stanovanje, socijalna zaštita i društvene službe, jačanje lokalnih kapaciteta i suradnja. U planiranju ciljeva, mjera, aktivnosti i pokazatelja rezultata u svim strateškim područjima uzete su u obzir preporuke iz izvješća o evaluaciji provedbenog okvira. Pritom predložene lokalne mjere za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita trebaju dopuniti mjere predviđene strateškim dokumentima na nacionalnoj razini, uz prilagodbu lokalnim specifičnostima.

Očekuje se da će usvajanje strateških dokumenata na razini JLR(P)S-ova, izrađenih na temelju činjenica i evaluacije postojećeg okvira integracije (*evidence based policy making*), doprinijeti boljoj integraciji na lokalnoj razini i u konačnici osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita omogućiti bolji suživot s domaćim stanovništvom i aktivan doprinos društvenom životu zajednice.



**FRAMEWORK FOR THE
INTEGRATION OF PERSONS
WHO HAVE BEEN GRANTED
INTERNATIONAL PROTECTION
AT THE LOCAL LEVEL**





LIST OF ABBREVIATIONS

ACHIHCF	Act on Compulsory Health Insurance and Half Care of Foreigners in the Republic of Croatia
AITP	Act on International and Temporary Protection
AMIF	Asylum, Migration and Integration Fund
AP	Action Plan for the Integration of Persons who have been granted International Protection for the period from 2017 to 2019
CEAS	Common European Asylum System
CEFRL	Common European Framework of Reference for Languages
CES	Croatian Employment Service
CPHI	Croatian Public Health Institute
CPII	Croatian Public Insurance Institute
CSO	Civil Society Organisations
CSORH	Central State Office for Reconstruction and Housing
EC	European Commission
ETTA	Education and Teacher Training Agency
EU	European Union
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights
ICC	Intercultural Cities
JRS	Jesuit Refugee Service
LoF	Law on Foreigners
LRSGU	Local and regional self-government units
MDI	Ministry of State Property
MDM	Medecins du monde
MDFYSP	Ministry of Demography, Family, Youth and Social Policy
MIPEX	Migrant integration policy index
MOI	Ministry of Interior
MFEA	Ministry of Foreign and European Affairs
MSE	Ministry of Science and Education
OPC	Open Public College
OHRNM	Office for Human Rights and the Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
Permanent Commission (PC)	Permanent Commission for the Implementation of the Integration of Foreigners into the Croatian Society
RoC	Republic of Croatia



SB	State Budget of the Republic of Croatia
SWA	Social Welfare Act
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
Working Group (WG)	Working Group of the Permanent Commission for the Implementation of the Integration of Foreigners into the Croatian Society





1.

INTRODUCTION





1.



INTRODUCTION

Preparation of the Integration Framework

The Framework for the Integration of Persons who have been granted International Protection at the Local Level (hereinafter: Integration Framework) has been developed as part of the project “Support to the Implementation of Policies for Integration of Migrants” funded by the European Union (hereinafter: EU) as part of the IPA 2012 instrument and co-funded by the Office for Human Rights and the Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia who is the project beneficiary.¹

The Framework for the Integration of Persons who have been granted International Protection at the Local Level is an outcome which resulted from a participative process carried out by the Working Group for the development of the Integration Framework.² The Working Group consisted of the representatives of competent ministries, central state offices, the Croatian Employment Service, the Government Office for Cooperation with NGOs, representatives of civil society organisations and international organisations (members of the Working Group for the Operative Implementation of the Tasks of the Permanent Commission for the Implementation of the Integration of Foreigners into the Croatian Society), representatives of the local self-government, state administration offices in counties and county representatives. Four meetings were held in Zagreb, Split and Rijeka in October and November 2017 and in January 2018, where the European and Croatian best practice examples were presented. On these occasions, the working group defined the general and specific objectives, measures and performance indicators, and proposed the activities for achieving them.

The Framework for the Integration of Persons who have been granted International Protection at the Local Level has been prepared to support local and regional self-government units in the Republic of Croatia in the design of their local strategies and action plans for the integration of persons who have been granted international protection.

The importance of Integration Policy at the Local Level

Integration is a multidimensional process in which migrants and persons who have been granted international protection³ are accepted and included into society. This process covers at least the following

- ¹ The project is implemented with the consortium of partners consisting of WYG SAVJETOVANJE d.o.o. from Zagreb and TECHED SAVJETODAVNE USLUGE d.o.o. from Zagreb.
- ² The development of the Integration Framework has been coordinated by Assist. Prof. Dr. Goranka Lalić Novak from the Chair of Administrative Science at the University of Zagreb Faculty of Law. Support from the perspective of local self-government has been provided by Assist. Prof. Dr. Teo Giljević from the Chair of Administrative Science at the University of Zagreb Faculty of Law and a member of the Working Group.
- ³ According to the Act on International and Temporary Protection (Official Gazette 70/15, 127/17), an asylee i.e. a refugee in terms of the UN Convention on the Status of Refugees from 1951 who has been granted asylum and a foreigner under subsidiary protection i.e. a third country national or a person without nationality who has been granted subsidiary protection is considered to be a person who has been granted international protection.



dimensions: the legal-political, the socio-economic and the cultural-religious one. The legal-political dimension of integration includes different political and status related rights such as residence, family reunification, political participation (formal and non-formal), acquiring nationality, and more non-formal possibilities of political participation. The socio-economic dimension of integration is focused on the position of persons who have been granted international protection at the labour market, including the right to work and access to social and other rights such as health care, education and housing. The cultural-religious dimension refers to cultural and religious rights when integrating persons who have been granted international protection and especially their perception and practice of diversity in a cultural, ethical and religious sense in the society of the receiving country.⁴

The integration of persons who have been granted international protection into society takes place at the local level. National integration policies, if any, are implemented, tested, and either thrive or fail in local self-government units and social service providers in local communities (schools, health and social care providers, etc.), namely, in those places where persons who have been granted international protection live. In some countries, for example in South Europe, the local level is where integration policies are developed while the national integration policies constitute the framework for coordinating those local policies. However, even in the countries with highly centralised integration policies, such as the Netherlands and Sweden, the role of the local level is significant and this sometimes causes a gap between national and local policies.⁵

Along with the legal dimension of integration which is usually established at the national level, the measures at the local level need to ensure successful economic integration i.e. gradually reduce the dependence on social and humanitarian assistance and increase independence and the possibilities for independent subsistence. This in turn enables persons who have been granted international protection to contribute to the economic environment of the local community. Moreover, these measures need to bring about social and cultural integration i.e. adjustments to the new environment which enables persons who have been granted international protection to co-exist with local citizens and actively contribute to social life. This is crucial since persons who have been granted international protection often differ from the local population in terms of their culture, religious beliefs and social characteristics. Their integration into a new society is not a natural process and if done without integration measures it can lead to segregation, exclusion and marginalisation which can threaten the social cohesion of the local community. Furthermore, local communities are places where relationships with the majority population are (or are not) forged along with the relationship based on loyalty towards the receiving community.⁶

Experience has shown that in order to facilitate a better local integration of persons who have been granted international protection, it is necessary to: (1) ensure that local communities are actively involved in the development of national integration policies in order to ensure their implementation in practice; (2)

-
- 4 Penninx, R. (2007), *Integration Processes of Migrants: Research Findings and Policy Challenges*. *Migration and Ethnic Themes*, 23(1-2): 7-32.
 - 5 Doomernik, J., M. Bruquetas-Callejo (2016), *National Immigration and Integration Policies in Europe Since 1973*. U: R. Penninx, B. Garcés-Masareñas (eds.) *Integration Processes and Policies in Europe. Contexts, Levels and Actors*. Cham: Springer Open, p. 57-76.
 - 6 Lalić Novak, G., T. Vukojičić Tomić (2017), *Integration of migrants and minorities in the local community as the task of the local government*. U: Koprić, I., Musa, A., Giljević, T. (ur.) *Citizens, public administration and the local self-government: trust, cooperation and support*. Zagreb: Institute for Public Administration, p. 273-294.

raise awareness in local communities about their role in the integration process; (3) ensure the necessary financial resources for the integration of persons who have been granted international protection; (4) provide a transparent process of distributing persons who have been granted international protection into different local communities taking into account the situation at the labour market, educational qualifications, possibility of housing and learning the language; (5) prevent the possibility of discrimination on behalf of local public servants and professional workers by developing their competences, in particular in the public sector, (6) encourage the development of local integration pilot programmes.

Research on best practice examples has demonstrated that the successfulness and effectiveness of “smart” integration policies can be measured based on the following indicators: the density of interaction and the degree of networking of different stakeholders, the focus on end users – persons who have been granted international protection, the level of innovativeness in designing measures and the use of available social mechanisms.⁷

Cities and the integration of migrants and persons who have been granted international protection

At the level of EU member states, urban integration policies have become more significant and visible since the beginning of the 21st century. Due to the lack of national policies, Western European cities have been developing their local integration policies – the relevant literature provides examples such as Birmingham and Bradford in the UK, Berlin and Frankfurt in Germany, Vienna in Austria and Zurich, Bern and Basel in Switzerland.⁸

Moreover, the visibility of local integration policies has been increasing, primarily through different networks and initiatives which many cities have joined. Some of these have also been supported by the EU.⁹

The involvement in such networks encourages the exchange of best practices and mutual learning. It also contributes to better visibility of cities at the European and international level.

The policy of integration of persons who have been granted international protection in the Republic of Croatia

In the last several years the number of persons who seek and who have been granted international protection has been rising. In 2016 alone the number of persons seeking international protection rose to 2234 which is an increase compared to previous years (in 2014 – 454, in 2015 - 211). These were mostly persons from Afghanistan (692), Syria (344) and Iraq (341). Also, an increased number

7 Pasini, N., P. Coletti (2014), Immigration policies in EU MSs: how to learn from successful examples, KING Desk Research Paper n.4/July 2014, http://king.ismu.org/wp-content/uploads/PasiniColetti_DeskResearch.pdf

8 Penninx, R., B. Garcés-Mascareñas (2016), Analysis and Conclusions. U: R. Penninx, B. Garcés-Mascareñas (eds.), *Integration Processes and Policies in Europe. Contexts, Levels and Actors*. Cham: Springer Open, p. 189-202

9 Examples of such initiatives and networks are EURO CITIES, European Coalition of Cities against Racism; ECCAR, Intercultural Cities, European network of cities for local integration policies for migrants; CLIP, OpenCities, Cities of Migration, International Coalition of Inclusive and Sustainable Cities; ICCAR, United Cities and Local Governments; UCLG.



of approved international protection cases has been recorded – 100 persons were granted international protection in 2016. From 2006 to the end of 2017, international protection was granted to a total of 485 persons (369 asylum and 116 subsidiary protection cases).

The integration policy is still at an early stage of development and to a large extent it is concentrated at the national government level. Because of a relatively small number of migrants, mostly citizens from the countries in the region who share historical and institutional heritage with the Croatian society, the integration policy primarily focuses on persons who have been granted international protection. No local strategic documents or action plans for the integration of migrants or persons who have been granted international protection have been passed so far at the level of local authorities.

Since integration is very important for the successful functioning of communities, the Government of the Republic of Croatia founded the Permanent Commission for the Implementation of the Integration of Foreigners into the Croatian Society in April 2013. The Working Group for the Operative Implementation of the Tasks of the Permanent Commission for the Implementation of the Integration of Foreigners into the Croatian Society was appointed in April 2013 on behalf of the Director of the Office for Human Rights and the Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia. The Working Group drafted an Action Plan for removing barriers to the realisation of individual rights in the field of integration of foreigners for the period from 2013 to 2015. Since persons who have been granted international protection are particularly vulnerable and find themselves in a specific situation, the measures from the Action Plan mostly focus on the status and integration of these particular categories of foreigners. The Office for Human Rights and the Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia is responsible for coordinating the work of all ministries, non-governmental organisations and other bodies which take part in the integration of persons who have been granted international protection.¹⁰ The Working Group drafted the new action plan in 2016 and 2017.

The most important strategic document regarding integration is the *Action Plan for the Integration of Persons who have been granted International Protection for the period from 2017 to 2019* which was adopted by the Government of the Republic of Croatia on 23 November 2017 as a national framework for their integration into the Croatian society. Vulnerability of persons who have been granted international protection was the reason behind drafting the Plan. Its aim is to provide assistance and protection to these persons to help them overcome the difficulties of refugee/humanitarian crisis. The Plan covers the following areas of integration: social and health care, accommodation and housing, language skills and education, employment, international cooperation, inter-agency cooperation, raising awareness about the issues that persons who have been granted international protection are faced with.

Other strategic documents important for developing integration policies for persons who have been granted international protection are the *Migration Policy of the Republic of Croatia for 2013-2015* which contains measures for the integration of foreigners into the Croatian society and the *National Human Rights Protection and Promotion Programme 2013-2016* whose objectives include improving the integration of persons who have been granted international protection and training for public

¹⁰ Article 76, paragraph 5 of the Act on International and Temporary Protection (Official Gazette 70/15, 127/17)



servants and employees who are directly involved in implementing the asylum policy. Apart from these, another important strategic document is the *Strategy for Fighting Poverty and Social Exclusion of the Republic of Croatia (2014-2020)*. This Strategy recognises persons who have been granted international protection as one of the most vulnerable groups in the population with a large share among the poor, and as a group potentially excluded from accessing the fundamental rights considering their economic status. *The National Plan for Combating Discrimination from 2017-2022 and the Action Plan for the Implementation of the National Plan for Combating Discrimination from 2017-2019* are also important for preventing different types of discrimination. These two documents also refer to persons who have been granted international protection.

The rights and responsibilities of persons who have been granted international protection are defined by the *Act on International and Temporary Protection* (Official Gazette 70/12, 127/17) and they include the right to residence, reuniting with family, accommodation, work, health care, education, freedom of religion, free legal aid, social care, assistance with integrating into society, property ownership and acquisition of Croatian nationality (articles 64-77). Assistance to integrate into society is provided for a maximum of three years and it includes making an integration plan considering people's individual needs, knowledge, competences and skills, providing assistance in order to carry out the plan and monitoring its implementation.

Moreover, the Republic of Croatia takes part in the European Programme for relocation and resettlement of third country nationals or persons without nationality who meet the requirements for approval of international protection according to the conclusions of the Council of the European Union from 25 and 26 June 2015 and subsequent decisions of the Council no. (EU) 2015/1523 from 14 September 2015 and no. (EU) 2015/1601 from 22 September 2015, and according to *the Decision of the Government of the Republic of Croatia on relocating and resettlement of third country nationals or persons without nationality who meet the requirements for approval of international protection* from 16 July 2015 (Official Gazette 78/15). Based on the responsibilities of the Republic of Croatia resulting from its participation in the Programme, the Government has made a Decision on founding an inter-agency working group for implementing the Decision on relocating and resettlement of third country nationals or persons without nationality who meet the requirements for approval of international protection on 17 July 2015 (Official Gazette 78/15). On 6 October 2017 the Government of the Republic of Croatia made a Decision on resettlement of third country nationals or persons without nationality who meet the requirements for approval of international protection (Official Gazette 99/17). According to this decision, the Republic of Croatia commits to take 100 third country nationals or persons without nationality in 2018 on the grounds of resettlement.

By the end of 2017, as part of the relocation and resettlement programme, 81 persons were relocated to the Republic of Croatia, and 40 out of 1583 who the state committed to receive based on the Decision of the Croatian Government were resettled. A total of 17 Eritrean and 4 Yemeni nationals were relocated from Italy, and 60 Syrian nationals from Greece. A total of 40 Syrian nationals were resettled from Turkey.

In practice, the majority of persons who have been granted international protection are located in Zagreb. They face many issues in their integration process – their employment level is low, because, among other issues, they also have difficulties learning the Croatian language, they have no



qualifications, and the economic situation in Croatia is not favourable. There are also issues related to learning the Croatian language, health care, education and accommodation. As the number of approved international protection cases increases and the relocation and resettlement programme continues to be implemented, an increasing number of persons will be placed in other cities and municipalities in the Republic of Croatia.



2.

EVALUATION OF THE IMPLEMENTATION FRAMEWORK FOR INTEGRATION OF MIGRANTS



2.





EVALUATION OF THE IMPLEMENTATION FRAMEWORK FOR INTEGRATION OF MIGRANTS

PURPOSE AND OBJECTIVES OF EVALUATION

The purpose of evaluating the existing framework for integration of migrants is to improve the implementation framework of integration policy.

The general objective of evaluating this framework is to determine whether it is and to what extent certain that it will contribute to the integration of migrants.

The specific objectives of evaluation include:

- Determining the relevance of integration framework in relation to the legislative framework at the European and national levels, and to the priorities related to inclusion from the perspective of relevant documents and stakeholders;
- Determining whether the planned resources are adequate to meet the needs of beneficiaries and those in charge of implementation; improving the monitoring of implementation; identifying potential obstacles in implementation and possibilities for improving the integration framework;
- Determining how significant the Office for Human Rights and the Rights of National Minorities is for stakeholders in implementing the integration framework and whether it has the potential to contribute more to its implementation.

METHODOLOGY

The methodology and evaluation activities were designed by Branka Peurača, MALD, the head of evaluation. She implemented them in cooperation with Ivana Đurić, PhD and Jagoda Novak, PhD. The evaluation was carried out using qualitative methodology which includes semi-structured in-depth interviews and focus group discussions, and desk research of available written material. The findings were obtained by using a thematic analysis procedure while a descriptive analysis and synthesis method was used for the parts relating to normative and institutional framework.

Information was gathered from April to October 2017 and 67 informants participated in evaluation-related activities from the City of Zagreb and the following counties: Sisak-Moslavina, Primorje-Gorski Kotar, Split-Dalmatia, Zadar and Šibenik-Knin. Among the informants, 31 are public or state administration employees or officials, independent body employees, or social service providers from the public sector; 6 are local or regional self-government units employees or officials, or employees of companies founded by local or regional self-governments; 6 are international and humanitarian organisation employees; 13 are NGO or civil initiative employees or volunteers; 3 are scientists and 1 is a journalist. In addition, 7 migrants took part, of which 5 are asylees and 2 have residence permits since they are members of families of Croatian citizens.



Triangulation of the sources was used in order to ensure the reliability of information. A lot of effort was invested to identify and include different perspectives of members of the same groups or representatives of the same institutions. So, for example, persons in both central and regional offices of the same institutions were interviewed. Triangulation of information was also applied: information obtained in interviews and in focus groups was checked in written records and vice versa.

During the analysis, several dominant themes emerged:

- Timeliness of exercising the rights arising from the integration framework;
- Creating the pre-conditions for exercising those rights;
- Coordination and communication between stakeholders and with beneficiaries (those to which the integration framework relates);
- Different individual needs and potentials;
- Fragmentation of the system;
- Unused experiences and resources.

This evaluation is focused on relatively short practical experience in asylee integration. However, other migrants, who are not asylees (but foreigners) have been taken into consideration and included in the findings, conclusions and recommendations of this evaluation report, based on the human rights-based approach (HRBA) that was used. HRBA is a conceptual framework created by the UN's human rights institutions. It is related to the concept of human development which implies the connection of each Government programme, strategy or practice with the promotion and direct protection of human rights of every individual. During the development of the plan and implementation of the evaluation, special attention was paid to ethical issues in order to ensure that the evaluation was carried out in line with the Croatian and EU standards for research of vulnerable groups.

FINDINGS (CONCLUSIONS)

1. The relevance of the integration framework in the context of legislative framework at the European and national levels

Integration framework – the national legislative, strategic and institutional framework – is relevant to a great extent in relation to the legislative framework at the international and European levels.

The national framework (laws and the majority of bylaws, and mechanisms provided by the institutions in the system) corresponds to international conventions, EU regulations and directives, and it covers most of the relevant areas. Also, the Action Plan's objectives are in line with the legislative framework at the European and national levels.

The greatest weakness concerning the existing national framework for the integration of migrants is that there are no current national strategic documents. The EU's strategic documents and the Council of Europe's recommendations regarding the integration of migrants can constitute the basis for planning and implementing the activities of certain bodies and the Government as a whole, however, this does not form a proper system since only a small portion of employees in the entire system are thoroughly familiar with these kinds of documents. Moreover, shortcomings have been detected in the drafting process, and consequently, in the quality of the proposed operational documents.



This primarily relates to:

- The fact that the existing integration policy's Action Plan was made by a relatively small group of stakeholders -- members of the working group and that there was a relatively short period of time left for public debate. As a result, the majority of stakeholders in the local and regional self-government units and a part of employees in the ministries and agencies are not familiar with its content and their experiences were not taken into account when the measures were drafted;
- The fact that many valuable practical experiences gathered from the EU and Croatia in the last couple of years, both regarding the integration of migrants and other marginalised social groups such as the Roma, have not been sufficiently used. The lessons learnt on integration mostly remain within individual organisations, institutions or their departments and they are not systematically disseminated in order to be used for policy development. Also, the time has passed between the completion and the adoption of the Action Plan and the knowledge and experience from this period in between has not been included in the document;
- The fact that so far it was not possible to systematically monitor and measure the results of migrant integration in accordance with the Action Plan, since the initial baseline values were not determined i.e. the competent authorities did not set up databases on integration needs and potentials with individual integration plans before passing the Plan. Thus, it is not possible to compare the adequacy of services, costs and the effect on integration of every individual;
- The fact that the existing Action Plan focuses exclusively on the objectives and measures directed at persons under international protection in the Republic of Croatia and that there are no other documents directed at other migrants (the so-called irregular migrants and others) who have needs which have to be met both from the humanitarian perspective and through the human rights-based approach.

The fact that the Republic of Croatia does not have a wider migration policy leads to the changes in practices towards those migrants who are not necessarily asylees or asylum seekers ("push-back" practices) which undoubtedly raises the question of Croatia's determination, both from the perspective of the human rights of these persons and from the perspective of designing, implementing and evaluating public policies. In fact, without a high degree of protection of human rights of all migrants and continuous reception of asylum seekers, there is no national integration policy.

2. Integration framework in the context of stakeholder needs

The integration framework only partially meets the stakeholder needs. The arguments for this claim are presented with regard to different groups of stakeholders.

Beneficiaries - migrants

Although the legislative framework indicates that there is a high degree of rights for persons under international protection, it is evident from the responses of migrants, competent authorities and civil society organisations that it takes time before those persons get the possibility to exercise those rights in practice and very often it is too late. Administrative barriers impede or slow down the process of gaining access and exercising one's rights. Available services are not tailored according to individual needs and very often they work on "the Fox and the Crane" principle, while at the same time the State spends its resources on something that will not provide the desired results. In addition, the fact that the particularly vulnerable groups within migrant groups are not recognised carries the risk of multiple discrimination and makes their integration more difficult.



The needs of persons who are not asylees and/or asylum seekers are a separate issue. The Republic of Croatia has not defined any assistance measures for them.

Local and regional self-government units which implement the integration policy

Among the Croatian local and regional self-government units, Zagreb and Kutina are the only ones which have considerable experience in the integration of asylees at the local level. The existing integration framework does not include a systematic development of integration measures at the local level and there were no mechanisms which would enable the transfer of best practice examples to other local and regional self-government units. However, important changes are already taking place regarding this issue: the Framework for Integration of Persons who have been granted International Protection at the Local Level is being drafted together with the representatives of local and regional self-government units and civil society organisations from Zagreb, Osijek, Split and Rijeka. This step is significant not only because it includes the perspective and contribution of local communities but also because it provides an opportunity to become familiar with the scope and priorities of other stakeholders, to network and learn from the experience of others regarding the participative process of planning integration measures which in turn strengthens the local capacities in facilitating these kinds of processes.

The greatest oversight prior to this step was the exclusion of the interested local and regional self-government units from the process of developing the existing framework. Since they have not had any practical experience with asylee integration, with the exception of Zagreb and Kutina, they lack information and applicable best practice examples regarding integration. A particular concern expressed by the representatives of the local and regional self-government units is that the responsibility over the measures will be assigned to the local level without an adequate allocation of funds. This concern is linked to their past experience when the responsibility for the implementation of policies for vulnerable groups (e.g. as the case was with the care for the homeless) was lowered from the national to the local level.

National institutions (ministries, offices, agencies) which implement the policy

The current integration framework has not provided the employees and officials of these institutions with adequate tools for monitoring and efficient and fast vertical and horizontal communication. Areas for improvement have been identified at three levels:

- Lack of conditions for planning based on the analysis of needs and potentials for integration and for monitoring systematically the progress and cumulative effect of different measures from different areas;
- Lack of a system for securing the availability of regular training and enabling regular exchange of best practice examples;
- Lack of a coordination system to define the responsibilities of each body and to provide information/impose sanctions in case obligations are not fulfilled. In addition, there is no adequate operational protocol for solving complex situations.

NGOs, humanitarian and international organisations

The fact that these stakeholders are involved in the activities of the Working Group ensures that they continuously take part in the shaping and monitoring of integration policies which also has a positive effect on the inter-sectoral cooperation in the area. This is important because they have substantial human and educational resources, intrinsic motivation for the area, and what



is more, international organisations can also provide financial means. They are already getting involved in joint planning, for example, through their permanent and associate members in the Working Group. Considering the conditions in which NGOs work and the related difficulties they face, their contribution to integration will largely depend on their sustainability, i.e. their capability to keep the experienced, expert and motivated employees and volunteers, and to provide them the conditions for planning, monitoring and evaluating their work so that they will be able to apply the acquired knowledge on new projects upon completion of the programming period. The involvement of civil society organisations is founded on the fact that they are co-owners of the Action Plan. At the moment, the document does not clearly define the relationships and roles of such shared responsibility which is why it should be revised and improved in this respect.

NGOs and civil initiatives in the Republic of Croatia working on integration are flexible, ready to address the needs of migrants using social innovations, experienced in the integration of other marginalised groups and skilful in organising the community, building partnerships with Croatian and foreign institutions, and in raising funds for programme implementation. Despite a rise in financial insecurity and a reduction in human and organisational capacities since 2016, the mentioned advantages enable them to fill those gaps in the integration framework which are not sufficiently defined or those where the implementation of activities is insufficient or non-existent. However, the sustainability of civil society organisations' activities and their impact does not only depend on the quality of their work but also on creating a stimulating and democratic environment which is open to criticism and suggestions for improvement. It also foresees creating and implementing high quality, mutually related public policies, continuous access to EU funds and national co-funding in line with the planned deadlines and continuous proactive effort of bodies which make decisions relevant for civil society organisations. Thus, it is unrealistic to expect that NGOs will be able to constantly compensate for the slow and inefficient performance of public and state services. On the contrary, the work of NGOs in all segments including those related to the integration of asylees depends strongly on political will on the one hand, and the efficiency of the public sector on the other. This has to be kept in mind when defining the expected contribution of civil society organisations in asylee integration.

3. The relevance of the planned resources compared to the needs of beneficiaries and those responsible for the implementation

It is difficult to determine to what extent the planned resources (especially the financial ones) correspond to the needs of beneficiaries and those responsible for the implementation. Namely, it is impossible to determine whether the planned resources meet the needs of beneficiaries because so far there has been no systematic planning and monitoring of integration-related activities including monitoring the progress and results for each beneficiary and each group of beneficiaries. All parties responsible for the implementation of activities have been sending reports so far on a form which neither clearly defines the indicators, the initial situation, nor the results, especially related to those implementing the activities and/or beneficiaries. Moreover, the form did not list the number of potential and actual beneficiaries for a particular activity or a measure. Consequently, the information sent by the different bodies were incomparable both with the initial situation and with other bodies' information. The following chapter, Recommendations, provides more details on the possible solutions to addressing the needs of those responsible for the implementation at the local and national levels in terms of training, information and experience exchange, and strengthening organisational and human resource capacities. Since, to date,



the impact of measures has not been systematically monitored, it will be possible to determine whether resources are sufficient to meet the needs of beneficiaries and those responsible for implementation only when the information collected using new tools becomes available.

4. A qualitative step forward regarding the planned monitoring system compared to the previously used one

A new monitoring tool has been developed as part of the project, which also includes the work on this evaluation report, and it is ready to be used for monitoring the implementation of the migrant integration policy framework and communication between the stakeholders – those responsible and co-responsible for the measures whose aim is to integrate migrants into the Croatian society. This tool provides the possibility to enter many details about the implementation of measures, to get a straightforward insight and make comparisons, and to overview the summarised data regarding all the measures. To date, monitoring has been carried out using reports in a Word Office format. They were then individually processed and their summary was presented in annual reports to the Government of the Republic of Croatia. The new system makes automatic data processing and the comparison of achieved and targeted values possible. This constitutes a significant step forward in terms of quality.

The new monitoring tool enables persons authorised on behalf of those responsible for the measures to access, using their own user account, the interface, enter the requested information, print and check before final submission, and if necessary to make corrections after entering. Those stakeholders who are co-responsible for the measures do not enter data but they have the option to view them. Indicators are used to monitor the achievement of planned objectives and the implementation of measures: planned and achieved (for example, the number of trained professionals or the number of institutions which provided training), their baseline, target and achieved values and more dimensions for a particular indicator, if applicable, (for example, learner's age and gender).

The data is stored based on the year they are entered in. It is possible to view by individual entry and by all entries, as well as by individual variable and by all variables for the year of entry. The interface has the option of adding new and deleting old variables. If necessary, the data can be transferred to the programmes which enable data manipulation and facilitate their overview and analysis.

The Office for Human Rights and the Rights of National Minorities has administrator authorities: they can add new users, create, exchange and send questionnaires and set their expiry dates, manage and block forums and block inappropriate content.

Apart from monitoring, the interface is used for direct, electronic communication between stakeholders. The communication with each and every registered web-interface user is secured and it comes in the form of e-mails or group discussions with all logged-in web-interface users at the same time.

Last, but not least, the new interface increases the transparency of information about the implementation of the integration framework: thanks to the reports generated on the basis of the data that has been collected in this way, the interested members of the public can get a more

detailed insight into how those responsible for the measures implement them and how the policy as a whole is being implemented. For the stakeholders, the reports constitute the foundation for planning future strategies and activities.

5. Obstacles in creating the preconditions for achieving all the integration framework's objectives

These obstacles have been identified at two levels. The first one refers to the existing institutional and coordination framework, and the second one to the usual means of communication between the competent authorities and other stakeholders.

Obstacles related to the existing institutional and coordination framework

The coordinating body of the Office for Human Rights and the Rights of National Minorities is responsible for monitoring the measures resulting from this policy. However, this does not at the same time authorise them to adequately address identified delays or to acknowledge good or exceptional performance of different bodies both at the horizontal and vertical axes (local and regional self-government units). A coordinating role cannot be successfully carried out without having the corresponding authorities, mechanisms and specific budgetary resources which can be allocated to other bodies for the implementation of integration measures. Moreover, in the present circumstances, it is not realistic to expect from the Ministry of Interior to be solely responsible for the development of individual integration plans since the preconditions for it have not been created. The preconditions, among others, include the assessment of needs and potentials for integration immediately after submitting a request and the monitoring system which envisages that all bodies competent for the implementation of integration measures and social service providers participate in the process. Another precondition is to determine which bodies professionals – case managers – would work in. They would assess the needs and, in cooperation with the beneficiaries, create individual plans and monitor their implementation. If necessary, they would modify the plans while simultaneously communicating with all the providers regarding individual beneficiaries.

Obstacles related to the usual means of communication between the competent authorities and other stakeholders

With regards to horizontal communication between different bodies, first of all, it should be emphasised that the findings strongly suggest that employees at all levels want to resolve this issue and that in principle they have a positive or very positive attitude towards the integration of migrants. However, they are often burdened with the obstacles they come across and they cannot find solutions for them either because it is outside their authority or because of how they perceive the processes in public administration. Informants are stressing their negative perception of certain patterns that are being repeated. These include slow and delayed information and data exchange, delays in implementation of some measures which then lead to delays in implementing other measures (for example, delays in providing language lessons to migrants has an adverse effect on their possibilities for further training, employment or communication when receiving medical treatment), insufficient systematic exchange of experience and best practice examples, and information about concrete cases. This makes it impossible to implement integration measures in a logical order. For example, despite the fact that asylees are entitled to have the cost of translating their diplomas covered, they cannot exercise that right because the competent body has not reserved the funds in the budget for that purpose.



In the vertical relationship between the bodies, the following pattern is repeated: local and regional self-government units are poorly informed about the measures, or rather about the responsibilities as part of the integration policy. For example, they are not familiar with what exactly it means to arrange a local coordination meeting for planning and monitoring the implementation of integration measures, what are the tasks of these coordination meetings regarding the exchange of general practical experiences and lessons learnt, and what are their tasks regarding the exchange of information and initiatives in concrete integration cases – of an individual migrant or a family in the community, they do not know how often the coordination meetings should take place, etc. Moreover, local and regional self-government units are concerned that they could be assigned authority to implement measures without being allocated adequate physical resources and without being provided training and experience exchange. On the other hand, national authorities complain that local and regional self-government units differ significantly in their reactions: some take the implementation of this policy very seriously while others do not react in line with their obligations. These obstacles indicate that there is a need to precisely define the responsibilities and mechanisms for efficient monitoring of whether asylees and asylum seekers have been given their rights in local communities, as a part of the common national monitoring system.

6. The significance that the stakeholders give to the Office for Human Rights and the Rights of National Minorities in ensuring the implementation of the integration framework and the possibilities of a stronger contribution by the Office for a better quality implementation

The Office is, together with the Ministry of Interior, perceived as the key national stakeholder of this public policy. Accordingly, certain capacities or authorities are often attributed to it while in reality it does not possess them. It is indisputable that there are realistic needs for a coordinating body to have stronger authorities, especially when we take into account the needs of migrants to exercise their rights more promptly, the need for more efficient social integration, and the need for satisfaction and motivation of employees who are implementing this policy at all levels. With regard to that, the Office will be able to respond to the expectations, which are momentarily unrealistic, only when certain preconditions are met: strengthening the capacities of the Office, systematic calls for research proposals in this area of public policy together with the willingness to apply the already tested national and international practices, and, -- what is of utmost importance – deciding which central body would record, plan and monitor the progress of integration measures beneficiaries.

7. The possibilities of the Office for Human Rights and the Rights of National Minorities for a greater contribution to the fulfilment of objectives and the implementation of the integration framework

A greater contribution to the implementation of the integration framework is possible in the areas of operational tasks; of creating conditions for efficiently assessing and monitoring the progress made in integration together with efficiently coordinating social services provided in integration processes; and of evidence-based planning of public policy measures. This will be possible only if capacities and authorities are strengthened and the financial means for this purpose are increased. Concrete possibilities for a greater contribution are listed in the following chapter.

Strengthening the capacities of the Office for Human Rights and the Rights of National Minorities in coordination and analysis

It is necessary to find a systematic solution in order to establish efficient coordination of operational tasks related to integration and to ensure an information flow to the Office so that they



could have an insight into all key documents and costs related to the integration. It is currently difficult to access any information about the costs and to access certain integration related documents even if these are key operational documents.

In addition to the existing scope of responsibilities of the Ministry of Interior and the Office, it is necessary to define additional tasks related to the operational coordination of all stakeholders involved in the integration related activities. Additional authorities should also be assigned to the Office's scope of responsibilities such as keeping records of cases when no action is taken, when action is taken with delay or if some bodies are more active than others, both on the vertical axis and among the local and regional self-government units. The new interface with monitoring tools can be a good foundation for keeping such records. The mentioned operational coordination would enable fast information exchange and continuous cooperation, and the stakeholders would become familiar with the scope, capacities, limitations and needs of other stakeholders and sectors. This will in turn enable the successful merging of different resources for joint planning and the implementation of the integration measures, including the systematic use of AMIF funds and other EU funds. Moreover, there is an even more radical possibility of extending the responsibilities of the Office and that is the allocation of special resources for systematic support to the integration policy (both the EU funds and the funds of other international donors). This choice would require the splitting of responsibilities for managing the AMIF between the Ministry of Interior and the Office and it would enable coordinated planning of projects or measures, systematic use of the AMIF funds, coordination of the AMIF and state budget funds and, finally, a better absorption of these funds.

The Office also needs to assign additional authorities for coordination in order to focus the involvement of NGOs, humanitarian and international organisations in the implementation of the policy, and in the systematic exchange of best practices, human, technical and physical resources and lessons learnt.

Initiating and facilitating additional relevant research by the Office for Human Rights and the Rights of National Minorities and raising funds for this purpose

The Office should initiate the development of needs assessment of beneficiaries and other stakeholders, gap analyses, longitudinal research and systematic evaluations of integration policies, measures and activities in order to ensure a fit for purpose and economical use of resources as well as better quality of integration using the human rights-based approach.

Setting up a body/system/programme which will enable keeping records and monitoring the needs, potentials and progress made in the integration process

Since the needs for social services are not systematically recorded, which means that there is no systematic planning, the service provision is not coordinated and social service providers are not monitored, overlapping occurs and the services are not provided to those who need them most. In the present system, services are frequently provided to those who need them less but are in a better position to voice their needs and fight for them. The identification of vulnerable groups within the groups of asylum seekers and asylees is insufficient and partial while in the case of other migrant groups it is nonexistent. This, on the one hand, reduces the chances of empowering them and of securing equal opportunities for them in the society, while on the other hand it increases the costs of social services. Considering the experience and the scope of its work so far, the Office has a key role in facilitating the process of finding solutions to this issue. Undoubtedly,



it is necessary to set up a database of integration measure beneficiaries, along with the information which measures they are using, a system for monitoring and providing feedback to the bodies at the vertical and horizontal axes, and to provide the final (summarised) information to the Government about the progress of the integration policy in this segment.

The structures and mechanisms necessary for continuous implementation of these tasks will be the most efficient and appropriate if created through a participative and cooperative process between the competent bodies, service providers on the field and other organisations that have knowledge which they can contribute to the process. Regardless of whether this process results in the decision to establish a special body or to assign authority to some of the existing ministries in order to monitor individual beneficiaries-migrants and their progress and to set up inter-sectoral cooperation with the aim of coordinated integration, the Office will still have great responsibilities due to the nature of the mandate of this professional service of the Government in the area. Along with the already mentioned regular and summarised information provision to the Government, it is also recommended to coordinate the regular Working Group meetings, ensure regular best practice and experience exchange, further research of the area, facilitate the development of an anti-bias curriculum (training focused on raising awareness about differences) for employees in the integration system and finally create a national platform for sensitizing the wider public about this topic, especially taking into account the danger that the social service beneficiaries could perceive this as a “fight for the same resources” between the Croatian citizens and the migrants.

Apart from defining the elements important for the database and the interface which enables its usage (for example, type of data, how they are collected and analysed, permissions needed to view and enter or change data, and alike), it will be necessary to ensure that the database is efficiently used. It will enable the planning and monitoring of the entire integration process, within different sectors and outside individual sectors (for example, in the case of mentoring and volunteering through unstructured socialising). Therefore, when searching for solutions to set up the database, it will be necessary to consider the possibilities for case management and integrate it into the development of roles, responsibilities and job descriptions for responsible professionals in order to avoid a fragmented approach per sector and per institution which significantly slows down or makes the integration impossible.

8. Possibilities of improving the existing integration framework

Regarding the overall integration framework, it is necessary to continuously develop relevant documents, improve their implementation, and ensure the timely creation of new ones which will coincide with the planned expiration of the existing ones. This is done in order to avoid the situation in which drafted action and operational plans cannot be substantiated in the existing strategic documents. For example, this is the case with the lack of a national migration policy.

However, the implementation of each specific public policy primarily depends on how well the system as a whole functions. In addition to policies directly related to integration, integration issues should also be integrated into other policies and it should be ensured that they are supported by legal solutions and strategic and implementation documents in order to avoid taking action according to regulations tailored to the needs of some other groups. An example of such case would be determining custody of unaccompanied children by applying the Family Law which in fact does not recognize this group and does not prescribe treatment tailored to their situation.

Since a substantial period has passed from the drafting of the Action Plan to its entry into force, it does not take into account the circumstances which changed in the meantime. Therefore, its thorough revision is recommended after the first year of implementation.

RECOMMENDATIONS

1. General recommendations for managing public policies for the integration of migrants in the Republic of Croatia

Recommendations related to horizontal coordination and responsibilities of competent authorities

1. Define the minimum levels of responsibility and authority in the public administration system required to participate in the Permanent Committee and the Working Group (e.g. the level of the head of department), and set up a monitoring and reporting mechanism to check the attendance at meetings;
2. Make sure there is a continuous information flow and communication between the Permanent Committee and the Working Group members via the interface, or by organizing more meetings than the prescribed obligation of two annual Permanent Committee meetings. Recommendations for individual areas also suggest several different participatory processes which would be advisable to implement in the Working Group facilitated by the Office for Human Rights and the Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia.
3. Include a wider range of stakeholders (from those included in the Working Group) in informing, planning and implementing measures and activities: this means involving those who have not been part of the Working Group so far, and among them the representatives of local and regional self-government units as well as migrants and asylees. Some migrants, who have been in the Republic of Croatia for some time, have vast experience in terms of successful and failed integration, thus it is recommended that at least one migrant is included in the future composition of the bodies that draft and monitor the implementation of integration policies.
4. Clearly define the order, deadlines and responsibilities in providing social services through appropriate protocols that will define the order and conditions for providing social services and set out clear responsibilities of all bodies to ensure the conditions for the provision of these services, in line with the identified need and the rights of migrants to an effective provision of service.
5. Ensure that interpretation services are continuously available and funded and that interpretation capacities were previously strengthened – organizational and human, with special emphasis on those related to information technology – for migrant languages, especially those for which interpreters are not easily accessible. In doing so, the experience of other countries (such as the telephone interpretation service in Austria) and innovative social services from Croatia that are used by other beneficiary groups (such as telephone assistance for blind and visually impaired persons) can be used.
6. Establish a central record of all beneficiaries of integration measures which includes their needs and potentials and introduce the obligation to develop individual integration plans. The records should include information on the type and intensity of received social services in the areas of health, language and education, social welfare and the necessary integration activities such as mentoring, personal assistance, translation, career guidance and civic education. Based on this information, an evaluation of individual progress and regular plan adjustments should be planned. Information on the activities and progress of each beneficiary should be regularly updated in the database and made available to the Office for Human Rights and the Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia






in real time so that they could obtain the necessary insight and make analyses at any given moment in order to carry out their responsibilities.

Recommendations related to vertical coordination and the role of local and regional self-government units in relation to national authorities

1. Allocate funds to local and regional self-government units so that they could provide continued social and educational programs and for specific projects aimed at employment and accommodation provision, complementary to measures implemented at the national level. These funds should be planned according to the number and needs of migrants and based on the newly established database mentioned in the previous recommendation.
2. Provide a smooth transfer of knowledge and experience, both from Zagreb and Kutina to other parts of the Republic of Croatia and between all local and regional self-government units, and from countries that are similar to Croatia in terms of size, economic and social characteristics. Along with focused study visits to those countries, it is recommended to organize trips for people from those countries who can share their experiences with a larger number of people in local communities in the Republic of Croatia without significant costs linked to larger groups travelling from Croatia.
3. Ensure that the representatives of local and regional self-government units continuously participate in drafting the integration policies in the manner that has been carried out with the Framework for the Integration of Persons who have been granted International Protection at the Local Level.

Funding recommendations

1. Plan activities and allocate adequate resources from the state budget based on exact data. Continuously conduct needs assessments of beneficiaries – of those migrants in the database, while long-term planning should be based on the numbers of all those people who the Republic of Croatia committed to accept (both by relocation and resettlement).
2. Ensure and precisely define the items in the state budget that enable the realization of all prescribed rights and the implementation of all the foreseen measures and activities deriving from them in all competent bodies. While preparing the meetings of the Working Group and the Permanent Commission, one of the activities should include a review of the announced calls for proposals (grants) and other possibilities for financing integration measures. At the aforementioned meetings, it is also necessary to harmonize priorities, the means of cooperation and the deadlines which will precede the launching of tenders in the Republic of Croatia.
3. Define priorities, means of cooperation and deadlines in the development of programs and projects, which will enable a coordinated and faster preparation of projects for AMIF tenders and for other EU funds from which integration activities can be financed, aligning them with the regular funds from the state budget. This relates in particular to funds for the renewal of the housing fund, the development and transfer of knowledge through the exchange of practices from the EU and from local and regional self-government units, the development of strategic and implementation documents and participatory activities directed at citizens and migrants.
4. In the budgets of the competent authorities, separate the funds intended for the integration of migrants from those intended for other beneficiaries of social services. Keeping records of the spending of these funds should be aligned with the database of beneficiaries of integration measures so that they can be accessed in one place and that the costs can be compared with the outcomes of integration activities.

- 
- 
- 
5. Plan resources and activities based on the assessment of the needs of beneficiaries who currently reside in the Republic of Croatia or who will either be relocated or resettled to the country, and based on the assessment of the needs of those persons working with them and their institutions. This also includes the planning of relocation and resettlement in accordance with the resources that can be provided in the Republic of Croatia: for example, relocation should be carried out only if available resources were previously checked in order to avoid the relocation of people who only speak a particular language and there is no possibility of ensuring interpretation in the necessary scope or at all, which is the case in the Republic of Croatia with the Somali and Tigrinya languages.

Use of Croatian and foreign practices and the experience of migrants, volunteers and civil society organisations

1. Establish a system for providing information and planning that will enable the coordination of activities which are defined by the Action Plan measures and which are in the jurisdiction of responsible bodies for additional social services related to integration (both those defined by the Action Plan and those that are not - for example, mentoring provided by volunteers to migrants and inclusive volunteering of migrants). The responsible body should determine, in a participatory process, the solution for systematic planning, monitoring and coordination of the provision of social services after having defined the most appropriate structures and mechanisms necessary for the continuous implementation of these tasks.
2. Organize volunteer work for local volunteers-citizens and provide them mentoring and long-term support. The same should apply to volunteers-migrants who offer language, medical, technical-organizational or psychological assistance to other migrants, including early activation through learning, volunteering or other forms of active citizenship and the empowerment of migrants to support other migrants.
3. Provide systematic financial, professional and technical support to volunteer work, with particular emphasis on ensuring the quality of volunteer work - including capacity building and continuous volunteer supervision - and the sustainability of volunteer work to avoid improvisations and delays in volunteering that can further burden migrants.
4. Consider providing long-term and systematic support for the integration of asylees and asylum seekers, for example through mentoring. This could be developed and piloted by NGOs based on the model of organized volunteering and the model of social services provided by personal assistants. In this context, the experiences in assisting people with disabilities are very valuable.
5. Design and implement awareness raising activities and training for the organization of volunteer work for the employees of public institutions where there is no cooperation with volunteers.

2. Recommendations for decision makers in individual areas

Social welfare


1. Amend the existing laws and ordinances with provisions related to migrants or certain vulnerable groups (for example, to add custody articles for unaccompanied children to the Family Law).
2. Provide dedicated funds for integration - separate from funds for other purposes in the social welfare system (e.g. one-off assistance for Croatian citizens).
3. In order to stimulate the activation of asylees or asylum seekers, consider the possibility of retaining social benefits at least in the first months after finding a temporary job, so as not to discourage people from seeking legal employment and at least occasional entry into the world of work.
4. Plan and monitor the work with the beneficiaries of integration measures in accordance with relevant data on needs, potentials and progress in integration from different areas.



5. Ensure horizontal exchange of information and knowledge among Social Welfare Centres' staff who have experience with migrants and those who do not, as well as channels for such exchange between all Social Welfare Centres that start working with migrants.
6. Employees working with migrants should be sensitized and educated about the rights, needs and constraints that are characteristic of this group, and inform them about the responsibilities, resources and constraints of other stakeholders with whom they will cooperate.
7. Pay particular attention to vulnerable groups such as unaccompanied children and problems related to this issue such as areas which are not regulated by relevant rules and regulations. In such cases anticipate a much greater need for innovative solutions and cooperation with other stakeholders than is customary. Along with guardians, determine special coordinators for the integration of these groups.
8. Active knowledge of the English language should be a condition when choosing employees who will be responsible for working with migrants.

Health

1. Accelerate the exercise of the right to health as guaranteed by existing regulations and in accordance with the human rights-based approach, by removing administrative barriers, by ensuring a constant information flow and co-operation with other sectors, and by systematically educating and informing doctors and medical personnel in the system. In particular:
 - a. Promptly determine a method to formally enter asylum seekers under a structured number into the Croatian Health Insurance Institute's system of insured persons, for example through the adoption of a decision on the introduction of the number of an insured person – an asylum seeker - and an appropriate document, and inform all general practitioners and medical personnel in writing.
 - b. Allow asylees and asylum seekers to pay supplementary insurance without any obstacles and provide funds and mechanisms for automatic payment of participation for health services through the Croatian Health Insurance Institute for those asylum seekers who do not have supplementary insurance.
 - c. In collaboration with relevant stakeholders in the field of public health (such as the Croatian Public Health Institute, the Croatian Health Insurance Institute) and others (such as MDM), establish a functional and regular system for vaccination of migrant children at the competent pediatrician's office and with competent health authorities from their countries of origin (as informants on previous vaccination) in the Croatian Health Insurance Institute system.
 - d. Provide a short educational anti-bias program for all pediatricians and general practitioners in the Republic of Croatia who have or are predicting that they will soon have asylee and asylum-seeking patients (for more details see the section Systematic awareness raising and education of stakeholders in the system and public awareness raising).
 - e. All other general practitioners and hospital staff who charge for services should be informed directly about the right to health which asylees, asylum seekers and foreigners under subsidiary protection have in the Republic of Croatia and how they exercise it in practice.
2. In addition to the right to urgent medical assistance and the right to receive psychiatric assistance in the period while they wait for the decision on the asylum application, access to diagnostic and therapeutic procedures also needs to be provided for asylum seekers. This will reduce the risk of death, worsening of the condition and the most difficult situations such as disability, severe depression or suicides.

- 
3. Consider the possibility of providing asylum seekers with diagnostic and therapeutic procedures in case they have conditions and illnesses in which the absence of treatment can have fatal consequences such as permanent disability and ultimately increase costs due to lack of timely intervention (for example, oncologic diseases or in the post-operative period of any other diseases).
 4. By means of a budgetary line in the state budget, ensure that there is a general practitioner in reception centres at all times and ensure regular psychological and psychiatric help in these centres at least once a week, in cooperation with specialist institutions. Increasing availability of these services is particularly important when it comes to vulnerable groups such as children.
 5. Consider ways and procedures for ensuring that foreigners and persons who are illegally in the Republic of Croatia are treated in a humane way in the case of health problems or exhaustion which, upon leaving the country and continuing their journey in unsafe conditions, would put them at a risk of permanent health deterioration or death.

Housing

1. Establish permanent coordination between the Central State Office for Reconstruction and Housing, the Ministry of Demography, Family, Youth and Social Policy, the Ministry of State Property and the Office for Human Rights and Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia to list, visit and thoroughly renovate houses and apartments that are owned by the state and by local and regional self-government units in order to refurbish the housing fund for asylees in the first two years after they get asylum as well as to expand the potentials for other vulnerable groups such as poor families, elderly people living alone, or female victims of violence who are beneficiaries of social housing. In this way the cost of rent payments which are unnecessary for the state would ultimately be avoided. In this regard, it is recommended to establish a special unit for housing asylees and foreigners in the Central State Office for Reconstruction and Housing. The unit should have a strong legal and coordination office which would work on resolving property rights which is a prerequisite for renovation. One of the steps in setting up this unit should be the implementation of the aforementioned anti-bias program.
2. Projects intended for AMIF funds, for the purpose of renovation and equipping apartments/houses for asylees need to be submitted as soon as possible with the coordination of the aforementioned stakeholders.
3. Strengthen the capacities of the Central State Office for Reconstruction and Housing staff who will take on jobs related to asylee housing which include providing information on their rights, implementation of integration measures, and anti-bias education.
4. Establish communication channels with other locally-based stakeholders working with asylees and mechanisms for informed decision-making on relocating migrants into local and regional self-government units. This should be done in order to make sure that relocations are based on the needs of individuals or families, including the need for more complex care or services and local capacity to provide such services (e.g. mental health problems point to the need for available psychiatric care).
5. Involve citizens, volunteers and civil society organisations in the process of furnishing renovated apartments with furniture. Good quality donations from citizens and companies can be crucial in terms of urgent housing issues.



Education and language learning

1. Provide continuous professional support to schools and kindergartens receiving migrant children, from teachers-educators to principals and professional services through a special module of the Agency for Education and Teacher Training, and in cooperation with stakeholders such as UNICEF, Step by Step Open Public College, Society for Psychological Assistance, faculties from the University of Zagreb which deal with bilingualism - which have developed methods and materials, and have gained valuable experience in education and support for schools and kindergartens.
2. Create custom leaflets / instructions needed to enrol children in kindergartens and schools and to ensure that they regularly attend classes - such as contracts and forms and basic information on the roles and responsibilities of institutions, children and parents - and translate them into English and migrant languages.
3. Develop a systematic and lasting solution for ensuring interpretation between kindergarten or school staff and children and parents.
4. Urgently find a systematic and effective solution to ensure timely and appropriate Croatian language teaching. This should be done in cooperation with stakeholders from the Ministry of Science and Educations, the Agency for Education and Teacher Training, higher education institutions dealing with Croatian as a second language, and NGOs, institutions, international and humanitarian organizations that have so far organized non-formal courses, and other stakeholders, who have insight into the needs and background knowledge of asylees in this area.
5. Recommendations for improving the quality and increasing the scope of Croatian language teaching include, but are not limited to:
 - a. creating a database of professionals trained to teach Croatian as a second language and strengthening their capacity to work in accordance with the needs of asylees or asylum seekers;
 - b. professionalisation of the former practice of teaching in the homes of asylees which was provided by volunteers;
 - c. optimization of the number of learning hours to achieve the level of language skills that is a prerequisite for the use of other integration measures such as employment (global experiences refer to a minimum of 300 or 400 hours);
 - d. diversification of the teaching methods according to the background knowledge of the Croatian language, knowledge of the script, knowledge of other languages and grammatical structures, use of innovative IT tools;
 - e. The possibility to integrate language learning into work placement and / or subsidised training at the workplace in cooperation with stakeholders who have relevant experience and competencies such as the Croatian Red Cross and the Croatian Employment Service.
6. Determine, during the aforementioned process, a more appropriate way to ensure language lessons than the current one which requires going through the public procurement process which, due to the lengthy procedure and uncertainties, has proved to be inadequate to the needs of beneficiaries and a major obstacle to the effective use of other integration measures. In this regard, the introduction of a voucher system for language lessons should be considered as a special measure, so that migrants could receive timely training tailored to their needs, in accordance with the individual plan, as previously envisaged by a specific certification system of service providers in that area.
7. Identify, during the aforementioned process, the characteristics of beneficiaries which call for a tailored program - for example, illiterate people who have never gone to school or those who speak only a language for which interpreters cannot be found - and plan the develop-



ment of such a program. This should be accompanied by building capacities for applying adequate teaching methods for such beneficiaries, such as the Audiovisual Global Structural Method (AVGS), as well as other methods known to experts on foreign language development at universities.

8. Reception centres should provide asylum seekers with a minimum number of language learning hours and the possibility to take basic level exams at their premises. This will reduce the need for interpretation in simple situations, encourage their activation and facilitate their integration if their application is approved.

Employment

1. In order to encourage the early activation of asylum seekers, legal amendments should provide them the right to work even before 9 months from the submission of the application expire.
2. Provide asylees with the possibility of on the job training along with integrated language learning in the occupations which are either interesting or necessary at the labour market, as well as those for which asylees have qualifications and / or interest, and enable such activities according to the number of potential beneficiaries, accommodation plan per local and regional self-government unit and in accordance with the asylee's individual plan.
3. Provide highly-motivated individuals who have mastered the intermediate level an opportunity to further improve their knowledge of the Croatian language for their jobs by providing independent learning options (through IT applications and volunteer or professional support).
4. In order to encourage early activation, enable them to participate in public works without losing their rights (as outlined in the recommendations on social welfare).
5. Develop activities for the activation and training of less employable female asylees (for example, those who have never worked and do not speak any language other than their mother tongue).
6. Introduce possibilities and develop methods for language learning during on-the-job training and for subsidised training at the workplace with language support, according to the Croatian Red Cross experience from the first such attempt in Croatia. It is recommended to pilot these methods and pay great attention to documenting the plans and work materials, monitoring and evaluation in order to formulate the lessons learned and further develop the methodology. This would create preconditions for replicating and adapting the program to other conditions or asylees with different characteristics.

Systematic awareness raising and education of stakeholders in the system and public awareness raising Public servants and institutions

Introduce and design a short mandatory curriculum for civil servants in the state administration and in local and regional self-government units (Ministries and Government Offices as well as city offices of local and regional self-government unit) of all sectors. The State School for Public Administration has experience and capacities in the implementation of the programme for public servants and the curriculum for this specific area can be developed and implemented by external associates with relevant experience. It should include:

- Anti-bias program (program for awareness-raising and accepting differences, raising awareness about prejudice and stereotypes, situations in which we ourselves were a minority, discrimination and unequal treatment, concept of inequality of social chances, etc.);
- An overview of the integration framework for migrants in the Republic of Croatia with a broader overview of recent historical events that have led to migratory waves and obligations towards refugees in the context of international law;



- An overview of migrant characteristics and their needs and potentials, with a special emphasis on their mutual diversity;
- An overview of stakeholders relevant to the integration of migrants in the Republic of Croatia, their authorities, capacities and constraints, and an overview of available funds and application criteria in this area.

Media

It is recommended to include all of the above content in the training of media professionals, in a tailored manner, and to include the skills of facilitating dialogue and / or intercultural mediation. Special attention should be paid to local media from local and regional self-government units where asylees and asylum seekers reside or will be staying. Develop a media and communication plan (which will include a strategy for access to public and private media) through a participatory process with relevant stakeholders and facilitated by the Office for Human Rights and the Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia. The implementation of related activities should be integrated into future projects financed by AMIF.

Local communities

The aforementioned media and communication plan should also include guidelines for communication with the local community in which asylees and asylum seekers reside or will stay, especially for those cases when the first such group is arriving to a local community and in the event of incidents and crisis situations.


Wider public

During the development of the aforementioned media and communication plan, consider the need for public campaigns at the national level, particularly in terms of the needs arising from the recent survey on attitudes and tolerance of Croatian citizens and in terms of the need for further research. The activities defined by the media and communication plan should be integrated into future projects funded by AMIF.



3.


FRAMEWORK FOR THE INTEGRATION OF PERSONS WHO HAVE BEEN GRANTED INTERNATIONAL PROTECTION AT THE LOCAL LEVEL





3.





FRAMEWORK FOR THE INTEGRATION OF PERSONS WHO HAVE BEEN GRANTED INTERNATIONAL PROTECTION AT THE LOCAL LEVEL

The persons who have been granted international protection are integrated into the Croatian society at the local level. Their integration into a new society is not a natural process so without employing the integration measures these persons can become excluded and marginalised which can endanger the social cohesion of local communities. Thus, it is necessary to develop special integration policies at the local level.

The strategy for the integration of persons who have been granted international protection at the level of local self-government units contributes to raising awareness about the importance of integration among the local stakeholders (political leadership and employees of local services and bodies, employees of local social services, the media, civil society organisations and citizens) and enables those persons to exercise the rights guaranteed by positive legislation more efficiently. It also provides an opportunity to better monitor the successfulness of the integration policy. In order for the integration policy and the implementation of the local strategy to be successful, sufficient funds, administrative support, coordination (within the local self-government units but also with national bodies and policies), monitoring the implementation and evaluation need to be envisaged.

The main **challenge** that the Integration Framework aims to address is the fact that there are no local strategies which would enable successful integration of persons who have been granted international protection into local communities. Moreover, there is insufficient understanding of the importance of local approach in integration, the level of coordination between the national and local policies is unsatisfactory and the persons who have been granted international protection face problems when they wish to exercise their rights, especially in the long run, after the two-year period of housing covered from the state budget expires.

The protection of dignity of every human being, solidarity, social justice, respect for differences and the culture of dialogue, social inclusion, legal security, participation, responsibility, subsidiarity, efficiency, harmonisation and the quality of public services are **values** which need to be respected when the objectives of the Integration Framework are being achieved and the resulting measures and activities implemented.

The **general objective** of the Integration Framework has been defined in accordance with the mentioned challenges and values: to establish integration measures for persons who have been granted international protection in the local and regional self-government units in the Republic of Croatia.

Strategic areas for the integration of persons who have been granted international protection at the local level are: work and employment, promoting inclusion and social cohesion, accommodation



and housing, social protection and social services, strengthening the local capacities and cooperation. However, local units can also include measures from other strategic areas of integration into their strategies.

Being that the integration of persons who have been granted international protection is a long-term process, it is recommended that strategic integration framework be made for a period of **five years**. The councils of local self-government units should adopt integration strategies.

Annual **strategy implementation plans** should, within the strategies' envisaged objectives and measures, define responsible and co-responsible parties, result indicators, required resources and their source, baseline values for each year and the sources of information.

The local strategy should include an **introductory analysis** which will cover: demography, the economic situation, social services network, administrative capacities of local self-government units, active civil society and religious communities, local characteristics and other relevant information about the local community.

This kind of strategic document passed by **regional self-government units** can contribute to the development of a more comprehensive integration policy in a wider area. Counties can be the coordinators of the policy in cities and municipalities, and ensure financial means for the implementation of certain policy measures. In this case, the Integration Framework (its objectives, measures and activities) need to be adjusted to the counties' scope of competences.

Work and Employment

Access to the labour market is an important indicator of short and long-term integration of persons who have been granted international protection into a new society. On the one hand, it includes the right to work and get employed, and on the other, providing the possibilities for employment according to qualifications, work experience and interests of those persons. In principle, knowledge of the Croatian language is required for accessing the Croatian labour market.

Their success in accessing the labour market can be assessed using different measures and indicators compared to the majority population or other specific categories of persons: employment and unemployment rates, amount of income, poverty rates, tendency of getting employment in less paid jobs/occupations and sectors, abilities to keep jobs and work places, types of work contracts, possibilities of promotion, workers' satisfaction, etc. Comparative research has indicated that persons who have been granted international protection, and migrants in general, find it hard to get employed, especially in countries with high unemployment rates. They often take on jobs they are overqualified for and get underpaid and they are discriminated against when seeking employment.

According to the Croatian Employment Service data (hereinafter: CES), 112 asylees (of which 37 women) and 10 foreigners under subsidiary protection (of which 3 women) were registered on 31 December 2017 in the Republic of Croatia. Most of them were registered in the Zagreb Regional Office (98 persons) followed by the Regional Office in Kutina (22), Sisak (1) and Pula (1). A total of 161 asylees and 11 foreigners under subsidiary protection are involved in individual counselling activities



and one asylee in information provision activities. In 2017, 75 asylees and one foreigner under subsidiary protection got employed in the open labour market.

Regarding the Croatian language, the Ministry of Science and Education (hereinafter: MSE) made agreements on the provision of Croatian language courses for persons who have been granted international protection in Pula, Poreč, Kutina, Split, Zagreb and Velika Gorica in 2016 but after a single course, which lasted for 70 hours, no more courses were provided because the money was not ensured for the rest of the programme.¹¹ In 2017, 89 persons attended the courses in Zagreb, Kutina, Velika Gorica, Crikvenica and Osijek. Seventy-hour long Croatian language courses are not sufficient to learn the language for everyday use and it does not enable the persons who have been granted international protection to use social services or exercise other rights without an interpreter. A large number of learners have difficulties in keeping up with the course, especially those who are less educated or illiterate, and those who do not speak English which is the language of the course. Moreover, this kind of language teaching is not tailored to the needs, it is lengthy and the course is not available shortly after these persons get the decision that protection was granted to them. The latter is due to the duration of the public procurement process.¹²

According to the *Law on International and Temporary Protection* (Official Gazette 70/15, 127/17), persons who have been granted international protection have the right to work. *The Action Plan for the Integration of Persons who have been granted International Protection from 2017-2019* recognises that the first step in getting employed is determining the level of knowledge of the Croatian language that is required for the job which an unemployed person is applying for, or rather which the person is qualified for. To that effect, it is envisaged that the CES and the MSE cooperate with the aim of ensuring that the persons who have been granted international protection and are looking for a job in the Croatian labour market choose those language learning programmes which are suitable to meet the job requirements. It is also envisaged that the Croatian language, history and culture lessons will be available in all cities and towns where the persons who have been granted international protection are accommodated immediately after they are granted international protection. Moreover, it is anticipated that these persons will be included in the active labour market policy measures. Designing work profiles through interviews and individual counselling, and preparing plans for job seeking is also envisaged. The realisation of those plans would be monitored by designated employment counsellors.

The CES is responsible for the implementation of measures regarding foreigner employment with special emphasis on persons who have been granted international protection. The Ministry of Labour and Pension System and the CES carry out active labour market measures aimed at encouraging employment, providing additional training for workers and maintaining work places. In the implementation of those measures specific needs of certain groups of beneficiaries are taken into account. Nine different measures are being implemented. They are based on the National Guidelines for the Development and Implementation of Active Labour Market Policy in the Republic of Croatia for the period 2015-2017.

¹¹ The Ombudsman, Annual Report of the Ombudsman for 2016, 31 March 2017, http://ombudsman.hr/izvjesce_pucke_pravobraniteljice_za_2016_godinu.pdf.

¹² Support to the Implementation of Policies for Integration of Migrants: Implementation Framework Evaluation Report, February 2018.



Local measures for the integration of persons who have been granted international protection to the labour market should supplement the measures foreseen in the national strategic documents and active labour market measures, and they should be adjusted to the local specificities. On the one hand, employability implies the capability and flexibility of people to find and keep a job, and maintain their professional skills, but on the other hand, it also implies encouraging and creating opportunities for employment. In order to increase the employability of these persons, it is necessary to analyse the situation at the local labour market, identify potential employers and connect them, train those persons for shortage occupations in the local area and develop innovative employment models in the public and private sectors, including social entrepreneurship which is particularly important for employing vulnerable groups and ensuring social rights and services in the community.

Since the official available Croatian language courses are not enough to successfully master the language, additional language learning options should be envisaged at the local level, especially the non-formal ones (organised learning activities aimed at improving knowledge and skills for which official certification documents are not issued) and informal (learning resulting from daily activities related to work, family or leisure time). When providing such activities, it should be taken into account that learning programmes need to be tailored to the needs of the persons who have been granted international protection, both to those with no or little formal education and to those who have a solid general education level.

Local self-government units should envisage funds in their budgets for all the mentioned measures so that active labour market measures could be subsidised at the local level. The existing strategic documents and decisions should be accordingly amended.

1. **OBJECTIVE: Improve the employability of persons who have been granted international protection**

OUTCOME INDICATOR: the share of persons employed in the private and public sectors compared to the total number of persons who have been granted international protection in the local self-government unit

MEASURE 1.1. Strengthening the language skills of persons who have been granted international protection

ACTIVITIES: designing programmes for learning the Croatian language tailored to the needs of persons who have been granted international protection; designing programmes for learning occupation-specific languages; encouraging the inclusion of these persons into language learning programmes

RESULT INDICATOR: the number of tenders for the provision of Croatian language learning programmes launched and contracted; the number of Croatian language learning programmes provided; the percentage of learners who attended and completed a Croatian language learning programme compared to the total number of persons who have been granted international protection in the local self-government unit

MEASURE 1.2. Provision of training to persons who have been granted international protection for shortage occupations according to their qualifications and capabilities

ACTIVITIES: recommending the persons who have been granted international protection to attend education programmes; holding motivational workshops for persons who have been granted



ed international protection; providing scholarships to the children of persons who have been granted international protection for shortage occupations; developing measures for encouraging work in the agricultural sector in rural areas

RESULT INDICATOR: the number of adults trained for shortage occupations, the number of persons included in education programmes for shortage occupations; the number of scholarships allocated to the children of persons who have been granted international protection – learners in education programmes for shortage occupations; the number of persons working in agriculture

MEASURE 1.3. Informing local employers about the possibility of employing persons who have been granted international protection

ACTIVITIES: meetings with regional organisations of the Croatian Employment Service (CES), the Croatian Employers' Association (CEA), the Croatian Chamber of Trades and Crafts (CCTC) and the Croatian Chamber of Economy (CCE); employer training; establishing an annual reward system for employers who employ persons who have been granted international protection

RESULT INDICATOR: local employers' needs identified; cooperation with the Croatian Employment Service, the Croatian Employers' Association, the Croatian Chamber of Trades and Crafts and the Croatian Chamber of Economy established and strengthened; the number of training courses and cases of information provision for employers regarding the persons who have been granted international protection; the number of training participants; the number of distributed rewards

MEASURE 1.4. Better networking of employers and persons who have been granted international protection

ACTIVITIES: collecting information about employers; collecting and consolidating information from different sources about persons who have been granted international protection (information about their previous education, qualifications, skills, knowledge and the jobs they did in their country of origin); creating a database of employers and persons who have been granted international protection

RESULT INDICATOR: the number of employers and the number of persons who have been granted international protection included in a unique record

MEASURE 1.5. Involving the persons who have been granted international protection in public works in the public sector and in civil society organisations

ACTIVITIES: development of public works programmes at the local level in which persons who have been granted international protection could be included; submitting requests for co/funding public works programmes to the regional Croatian Employment Service office; recommending the beneficiaries of public works – persons who have been granted international protection to attend short-term education programmes necessary for performing the public works; providing information to persons who have been granted international protection about the possibilities of participating in public works (leaflet/brochure in selected languages)

RESULT INDICATOR: the number of public works programmes; the number of persons who have been granted international protection involved in public works

MEASURE 1.6. Encouraging the development of a social entrepreneurship model and programme for employing the persons who have been granted international protection

ACTIVITIES: designing social employment programmes for persons who have been granted international protection; development and implementation of information provision and training



opportunities for civil society organisations' employees about the possibilities and models of developing social entrepreneurship

RESULT INDICATOR: the number of public calls for proposals (grants) for employing persons who have been granted international protection launched and contracted; the number of founded social cooperatives, social enterprises, institutions and similar owned by persons who have been granted international protection or which employ these persons; the number of persons who have been granted international protection employed through social entrepreneurship programmes

MEASURE 1.7. Encouraging the development of a self-employment model for persons who have been granted international protection

ACTIVITIES: designing self-employment programmes for persons who have been granted international protection; providing information to persons who have been granted international protection about self-employment possibilities (leaflet/brochure in selected languages) and professional assistance in preparing their business plans and starting business

RESULT INDICATOR: the number of entrepreneurial projects for self-employment; the number of public calls for proposals (grants) for self-employment of persons who have been granted international protection launched and contracted; the number of self-employed persons who have been granted international protection

MEASURE 1.8. Encouraging the involvement of persons who have been granted international protection into an entrepreneurial centre and business incubator

ACTIVITIES: information provision and counselling for persons who have been granted international protection about the possibilities of getting involved in an entrepreneurial centre and business incubator (leaflet/brochure in selected languages); providing information to entrepreneurial centres about the rights of persons who have been granted international protection

RESULT INDICATOR: the number of cases when persons who have been granted international protection and entrepreneurial centres were provided information; the number of launched start-ups.

Promoting Inclusion and Social Cohesion

Due to the refugee and migration flows, the European societies are becoming ever more diversified and complex, both ethnically and culturally, which poses an increasing challenge to social cohesion, human rights protection and eradicating discrimination. Migration and asylum issues are highly politicised and they are being increasingly connected with the rising threat of terrorism and the underlying problem of security. According to the Second European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II) which was carried out by the European Agency for Fundamental Rights (FRA), deeply rooted and widely spread discrimination, intolerance and hate throughout the EU threatens to marginalise and alienate many members of minority groups, including migrants and persons who have been granted international protection even though they feel related to the country they live in and trust its institutions.¹³ Therefore, measures focused on combating and preventing intolerance, prejudice, xenophobia and racism need to be implemented.

The Republic of Croatia is still primarily a country where people emigrate from. It has a low number of migrants and persons who have been granted international protection and their descendants with permanent residence in Croatia. It is also a relatively homogenous country in terms of ethnic groups which form its population. From 2006 to the end of 2017, international protection was granted to a total of 485 persons. Furthermore, by the end of 2017, a total of 81 persons were relocated to the Republic of Croatia through the relocation and resettlement programme.

The Annual Report of the Ombudsman for 2016 also raises the issue of the need to tackle social prejudice in the Republic of Croatia, both in the context of combating racial discrimination and in the wider context of integrating migrants into society. For example, a large number of high school students have prejudice or negative emotionally charged attitudes towards immigrants so much so that 63% think that migrants should be prevented from coming to the Republic of Croatia. Other public opinion surveys also indicate that people are more and more convinced that 'secret plans' of radical and Islamist groups are behind refugee and migration flows, while their concern for jobs spurs negative attitudes towards foreigners which is worsened even more by the perception that refugees and immigrants are badly educated people of low economic status.¹⁴ Although Croatian citizens are "not prone to putting barbed wire on the state border or to a complete closure of borders, they think that young men have no business leaving their countries, that refugees should return home after the war, and that there are many terrorists among the refugees"¹⁵ Even the Eurobarometer survey carried out in the autumn of 2017 indicated that migrations and terrorism were the fastest growing concerns of the EU citizens. However, only 5% of Croatian citizens see immigration as the greatest challenge that the EU needs to tackle.¹⁶

In the Republic of Croatia, the Anti-Discrimination Act regulates the protection from discrimination (Official Gazette 85/08, 112/12), including discrimination based on race, ethnicity or colour, language,

¹³ FRA (2017), Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Main results. [file:///C:/Users/goran/Downloads/fra-2017-eu-midis-ii-main-results_en%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/goran/Downloads/fra-2017-eu-midis-ii-main-results_en%20(1).pdf)

¹⁴ FRA (2017), Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Main results

¹⁵ Baričević, V., V. Koska (2016), A survey on the causes of xenophobia, racism and discrimination based on ethnicity in the general population of the Republic of Croatia. Field survey: preliminary report.

¹⁶ Centre for Peace Studies (2017), Research Report – The prevalence and indicators of discriminatory and xenophobic attitudes in the Republic of Croatia in 2017, Zagreb, December 2017. <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2143>



religion, political or other convictions and national or social origin. *The Action Plan for the Integration of Persons who have been granted International Protection for the period from 2017 to 2019* also recognises the need for sensitising the public in order to prevent cases of discrimination and enable a true legal and social framework for intercultural dialogue and integration of foreigners into Croatian society. It envisages a public campaign at the national level aimed at sensitising the public and reducing social prejudice, measures for sensitising professional workers in the social care, health care, police, labour market, education and civil sector systems who are directly involved in providing assistance and protection to persons who have been granted international protection, and support for the initiatives of the media, civil society and citizens in creating places to meet, exchange experience and general information about integration and inclusion into Croatian society.

Being that the integration of persons who have been granted international protection takes place at the local level, it is important that local self-government units envisage certain measures and activities focused on providing information and sensitising citizens and aimed at better inclusion of persons who have been granted international protection into the local community. Local measures for increasing inclusion and social cohesion need to supplement the measures from the national strategic documents and regulations. Thus, these measures have to focus on informing the local population about the persons who have been granted international protection who live or will move to their community and on the inclusion of these persons into the local community through cultural and sports activities, and mentorship programmes (citizens helping individuals or families to integrate into society). Moreover, it is important that both the public and private media cover issues and needs related to these persons and specific topics which could help in eradicating prejudice and discrimination (among employers, lessors and citizens in general). Portraying these persons in a biased, sensational and stereotypic manner by the local media as though they pose a threat and focusing on their religious and cultural differences compared to the majority population can only increase social tensions and endanger the implementation of integration measures.

Local self-government units need to plan funds in their budgets for the mentioned measures and amend the existing strategic documents and decisions accordingly.

2. OBJECTIVE: Improve the social cohesion and inclusion of persons who have been granted international protection in the local community

OUTCOME INDICATOR: positive attitudes of citizens strengthened and visibility of persons who have been granted international protection in the life of the local community increased

MEASURE 2.1. Informing the local public about the position of persons who have been granted international protection

ACTIVITIES: organisation of public events (public discussions and gatherings) about the rights and obligations of persons who have been granted international protection and their countries of origin; public campaigns in the digital media, newspapers, radio and TV shows for presenting different cultures; organisation of concerts and sports events with particular topics; organisation of workshops and lessons for children and the young in schools and libraries

RESULT INDICATOR: the number of organised public discussions and gatherings; the number of citizens who participated at public discussions and gatherings; a public campaign held; the number of local media involved; the number of workshops or lessons for children and the young held; the number of participants at the workshops and lessons for children and the young



MEASURE 2.2. Encouraging the implementation of activities in which persons who have been granted international protection participate

ACTIVITIES: designing programmes and activities for connecting citizens with persons who have been granted international protection in cooperation with the city and municipal Red Cross societies, cultural and art associations, cultural centres and civil society organisations; organisation of festivals, cooking workshops; organisation of lectures and public discussions on the countries of origin of persons who have been granted international protection

RESULT INDICATOR: the number of joint actions implemented; the number of citizens and persons who have been granted international protection included into joint activities

MEASURE 2.3. Setting up a mentorship programme

ACTIVITIES: designing projects to support persons who have been granted international protection as part of the activities of a volunteering centre or civil society organisations which are involved in volunteering; training for mentors

RESULT INDICATOR: the number of workshops for volunteer mentors; the number of citizens interested in participating in mentorship programmes; the number of mentorships realised; feedback from beneficiaries and volunteer mentors

MEASURE 2.4. Involving persons who have been granted international protection into the work of community and cultural centres and similar organisations

ACTIVITIES: sensitising civil society organisations for including the persons who have been granted international protection into their activities; informing the persons who have been granted international protection about the work of civil society organisations and motivating them to get involved in the work of community and cultural centres (leaflet/brochure in selected languages); organisation of leisure activities in the community

RESULT INDICATOR: the number of civil society organisations involved in working with persons who have been granted international protection; the number of persons who have been granted international protection included in the work of community and cultural centres

MEASURE 2.5. Involving the persons who have been granted international protection into the activities of local sports clubs

ACTIVITIES: presenting the local sports clubs, informing and motivating the persons who have been granted international protection to join local sports clubs; organising sports events with the participation of persons who have been granted international protection

RESULT INDICATOR: the number of local sports clubs involved in activities; the number of persons who have been granted international protection involved; the number of sports events held

MEASURE 2.6. Local self-government unit regularly informing the local media on the implementation of integration measures in the local community

ACTIVITIES: organisation of press conferences; proposing which topics the local media should cover; providing information to the media on a regular basis; promotion activities; briefing the press on positive examples of integration; regular reports (radio or TV shows; digital media) on the issue of refugees

RESULT INDICATOR: the number of press conferences; the number of press releases; the number of positive media articles about the persons who have been granted international protection; the number of briefings; the number of journalists attending the briefings; the number of regular media reports



Accommodation and Housing

Finding accommodation for persons who have been granted international protection is often challenging because they do not have sociocultural capital, they have a lower economic status, they do not speak the language and landlords are reluctant to rent them property for different reasons. Surveys carried out in the EU member states indicate that migrants are generally in a worse position compared to the local population in terms of accommodation and housing: they are more dependent on private lessors, and less informed about their rights as lessees, they are discriminated against when renting or buying property, more often they live in inadequate conditions and pay higher rents than the national rent average, while their access to social housing is limited.¹⁷ Such circumstances can cause spatial separation (segregation) from the majority population based on ethnicity, religion or race, especially in large cities and urban areas. This can in certain circumstances cause weaker integration of migrants into society. A systematic approach to preventing segregation should include the entire urban area. Since segregation often causes limited access to goods and services, other measures related to employment, social services and other need to be introduced. Different cities in the EU member states have different approaches to preventing segregation: quota system for individual groups of migrants and vulnerable groups in certain areas of cities, planning a dispersed social housing system, measures to encourage local population to move into certain areas of cities and similar.¹⁸ In line with this, on the one hand, it is necessary to ensure access to housing for persons who have been granted international protection, and on the other hand, depending on the circumstances, prevent them from being spatially separated.

One of the key challenges in the Republic of Croatia regarding housing is a defective institutional and legal framework since there is no national housing strategy, social housing strategy or a housing programme for vulnerable groups.

According to the Act on *International and Temporary Protection* (Official Gazette 70/15, 127/17), persons who have been granted international protection have the right to accommodation for no longer than two years starting from the date of receiving the decision on granted international protection, if they do not have any financial means or assets with which they could cover a part of the accommodation costs. The procedure for exercising the right to accommodation is initiated by submitting a request to the competent social welfare centre while the Central State Office for Reconstruction and Housing is responsible for providing accommodation to persons who have been granted international protection in residential units owned by the Republic of Croatia or residential units used by the Office based on lease agreements with third parties. In practice, persons who have been granted international protection have found it challenging to exercise their right to accommodation mainly because lessors are reluctant to rent their property which is why finding a place to live has been very time consuming for them. The Jesuit Refugee Service is actively involved in finding residential units.¹⁹

The Action Plan for the Integration of Persons who have been granted International Protection for the period from 2017 to 2019 recognises the importance of accommodation and housing for integration and its measures are primarily focused on exercising the right to paid accommodation for the first

¹⁷ Eurostats, Migrant integration statistics - 2017 edition. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migrant_integration_statistics_-_housing

¹⁸ Support to the Implementation of Policies for Integration of Migrants: Implementation Framework Evaluation Report, February 2018.

¹⁹ Support to the Implementation of Policies for Integration of Migrants: Implementation Framework Evaluation Report, February 2018.

two years from getting the status. Persons who have been granted international protection will be given accommodation based on the Relocation Plan (and the current availability). The Plan will be made by the Working Group for the Operative Implementation of the Tasks of the Permanent Commission for the Implementation of the Integration of Foreigners into the Croatian Society.

Special measures regarding accommodation and housing at the level of local communities are particularly important when the period of paid accommodation expires because then persons who have been granted international protection independently start looking for and ensure accommodation for themselves. Since these people are in a more disadvantaged starting position compared to the local population, they face a greater risk of poverty and exclusion considering their economic status which can consequently lead to homelessness. They are also potentially discriminated against when renting from private lessors because their perception is that if they rent an apartment to a person who has been granted international protection and the person has a different skin colour or practices different religion, it will have a negative impact on their social status in the neighbourhood, the feeling of insecurity and consequently the value of their property will drop. Therefore, in order to ensure sufficient accommodation capacities and set up a model for housing for persons who have been granted international protection, the measures need to be focused on increasing the accommodation capacities (use of innovative measures to encourage lessors, for example, exempting them from paying utility charges if they rent their property to vulnerable group members, or local self-government units can contract real estate insurance for them) and subsidising housing under the same conditions as for Croatian citizens. The mentioned measures also act as a preventive measure because having available, affordable and adequate accommodation directly influences the extent of using other social and health care services, i.e. it reduces the chances of poverty and exclusion, and it enables savings on more complex forms of social and health care. These measures are thus important both from the perspective of persons who have been granted international protection and from the perspective of local self-government units and local service providers.

Local self-government units have to plan funds in their budgets for implementing and subsidising measures related to housing and accommodation at the local level (after the expiration of the two-year paid accommodation period) and amend the existing strategic documents and decisions accordingly.

3. OBJECTIVE: To ensure that all persons who have been granted international protection have access to adequate and affordable housing

OUTCOME INDICATOR: sufficient accommodation capacities ensured and a housing model for persons who have been granted international protection established

MEASURE 3.1. Increasing privately owned accommodation capacities available to persons who have been granted international protection

ACTIVITIES: design a model to encourage private lessors to rent their property to persons who have been granted international protection; an appeal of the local self-government units to private lessors to rent their property to persons who have been granted international protection; cooperation with real estate agencies established; cooperation with NGOs and religious communities which can be of assistance to persons who have been granted international protection in finding adequate residential units established; production of leaflet/brochure containing information for persons who have been granted international protection and potential lessors; developing a model for collecting information on discriminatory practices when private property is being rented; setting up a reward system for the best lessor



RESULT INDICATOR: the share of persons who have been granted international protection who rented accommodation from a private lessor after the expiration of the two-year paid accommodation period compared to the total number; the number of rented residential units by private lessors; the number of NGOs and religious communities involved in looking for adequate accommodation; the number of reported cases about not being able to rent property (discriminatory practices)

MEASURE 3.2. Increasing accommodation capacities which a local self-government unit has at their disposal for persons who have been granted international protection

ACTIVITIES: situation analysis of the property which is at the disposal of a local self-government unit; renovation of property (for a particular purpose) in a local self-government unit for renting to persons who have been granted international protection; state-owned real estate given for use to a local self-government unit; amendments to decisions and measures arising from the social policy of local self-government unit; design of a model for motivating the owners of abandoned property to refurbish it and give it for use to persons who have been granted international protection free of charge

RESULT INDICATOR: the amount of renovated property; the amount of rented property; the amount of property given for use to a local self-government unit

MEASURE 3.3. Enabling the persons who have been granted international protection to rent apartments owned by a local self-government unit

ACTIVITIES: amendments to the existing laws and regulations; informing the persons who have been granted international protection about the conditions, rights and obligations of renting apartments owned by a local self-government unit (leaflet/brochure in selected languages)

RESULT INDICATOR: existing laws and regulations about renting apartments owned by a local self-government unit amended; the number of apartments rented to persons who have been granted international protection

MEASURE 3.4. Reimbursement of accommodation costs under the same conditions as for Croatian citizens

ACTIVITIES: amendments to the existing laws and regulations, informing the persons who have been granted international protection on the conditions for getting their accommodation costs approved (leaflet/brochure in selected languages)

RESULT INDICATOR: the existing law on subsidising accommodation costs amended; the number of requested and approved cases of accommodation cost reimbursements for persons who have been granted international protection

MEASURE 3.5. Preventing spatial separation of persons who have been granted international protection in certain areas of cities

RESULT INDICATOR: the share of persons who have been granted international protection in a particular area compared to their total number living in the whole urban area

ACTIVITIES: determining indicators for the evaluation of spatial distribution of persons who have been granted international protection in an urban area, taking into account the maintenance of social capital and systematic monitoring of the whole situation; finding adequate accommodation in selected areas





MEASURE 3.6. Enabling persons who have been granted international protection to buy property using the state-subsidised housing construction model (the so-called POS model)

ACTIVITIES: amendments to the existing laws and regulations; informing the persons who have been granted international protection about the conditions, rights and obligations with regards to buying property using the POS model (leaflet/brochure in selected languages)

RESULT INDICATOR: the Act on State-Subsidised Housing Construction amended; the number of purchased properties

Social Protection and Social Services

Persons who have been granted international protection very often use social protection measures. These persons are usually unemployed or have low-paid jobs, very often they belong to big families, they do not have sociocultural capital and are at a greater risk of social exclusion and poverty. What is more, on their way to the country where international protection has been granted to them and in their countries of origin, they were often exposed to traumatic experiences, breach of fundamental human rights, persecution and inhumane treatment which is why their psycho-physical state is very often deteriorated. Persons who have been granted international protection also use other social services especially in terms of health protection and education. Providing services to persons who have been granted international protection is challenging for service providers because these are mainly persons who are of different race, religion, cultural customs and who do not or barely speak the Croatian language.

According to the *Act on International and Temporary Protection* (Official Gazette 70/15, 127/17), persons who have been granted international protection have the right to social care, health protection and education. Based on the Social Welfare Act (Official Gazette 157/13, 152/14, 99/15, 52/16, 16/17, 130/17) persons who have been granted international protection can exercise the rights from the social welfare system to the same extent as Croatian citizens residing in the Republic of Croatia can. They mostly use social benefits in kind, financial benefits and social services (providing information on the rights from the social welfare system and counselling and assistance services). Moreover, they often use the right to the guaranteed minimum benefit, one-off benefit, assistance for covering accommodation costs, assistance and care supplement, and assistance in getting heating material and meals in soup kitchens. Persons who have been granted international protection can use the right to child benefits pursuant to the *Child Benefit Act* (Official Gazette 94/01, 138/06, 107/07, 37/08, 61/11, 112/12, 82/15) and the rights pursuant to the *Act on Pregnancy and Parenthood Support* (Official Gazette 85/08, 110/08, 34/11, 54/13, 152/14, 59/17). The rights that persons who have been granted international protection have also apply to the members of their families who are legally staying in the Republic of Croatia. Pursuant to the *Act on Primary and Secondary Education* (Official Gazette 87/08, 86/09, 92/10, 105/10-correction, 90/11, 16/12, 86/12, 94/13, 152/14, 7/17) they have the right to primary and secondary education, and schools are obliged to provide special assistance to children who are entitled to education in the Republic of Croatia if they do not speak or speak Croatian insufficiently. According to the *Act on Compulsory Health Insurance and Health Protection of Foreigners in the Republic of Croatia* (Official Gazette 80/13) persons who have been granted international protection and members of their families have the right to health protection in the same scope as other persons insured by the compulsory health insurance. Since the funds for their health protection come from the State Budget, or rather they are not insured by the Croatian Health Insurance Institute, medical staff are often not familiar with the laws and procedures so they are uncertain as



to how to record and charge these health protection services. Apart from that, not speaking Croatian and other problems in understanding between doctors and persons who have been granted international protection is a common problem.²⁰

The *Action Plan for the Integration of Persons who have been granted International Protection for the period from 2017 to 2019* includes measures for informing persons who have been granted international protection about the rights from the social welfare system and the tradition, culture and cultural habits in the Republic of Croatia, for ensuring that the preconditions for living and co-living in local communities are met, for informing about the rights from the health protection system and improving their access to health protection. Regarding education, it envisages Croatian language learning opportunities, better access to education, capacity building and the implementation of integrative activities in education system. Some measures are focused on local communities: activities aimed at improving the quality of life of persons who have been granted international protection; recommendations for local and regional self-government units to include persons who have been granted international protection in their decisions on social welfare; recommendations for soup kitchens to make sure they offer food which is acceptable to foreigners, i.e. persons who have been granted international protection from the point of view of their culture and religion; strengthening partnerships between civil society organisations and education providers in implementing intercultural education projects and providing education on civil and human values.

Additional measures in terms of social protection and the availability of public services at the level of local self-government units enable a 'bottom-up' approach aimed at actively involving socially vulnerable groups in support programmes while at the same time they should be focused on widening the spectrum of social rights and services available to persons who have been granted international protection taking into account the local specificities. Also, such measures provide better access to social services in the areas of education, health and education.

Civil society organisations are an important partner to local authorities regarding social protection and providing support in using public services. They are very often the driver for (innovative) initiatives at the local level.

Local self-government units have to be plan funds in their budgets for the mentioned measures and amend the existing strategic documents and decisions accordingly.

4. OBJECTIVE: Improve the range of social rights and services available in local communities to persons who have been granted international protection

OUTCOME INDICATOR: a comprehensive social protection system at the local level established and the existing social programmes tailored to needs

MEASURE 4.1. Ensuring social rights and services to persons who have been granted international protection

ACTIVITIES: amendments to the existing laws and regulations; informing the persons who have been granted international protection on available social rights and services (leaflet, brochure in selected languages); informing the employees of competent institutions

²⁰ Support to the Implementation of Policies for Integration of Migrants: Implementation Framework Evaluation Report, February 2018



RESULT INDICATOR: the act on social welfare at the local level amended, the number of social rights and services foreseen for persons who have been granted international protection; the number of beneficiaries of social rights and services among the persons who have been granted international protection; the duration of processing requests for a particular right or service; the number of cases of providing information to the employees of institutions

MEASURE 4.2. Defining social rights and services tailored to the needs of persons who have been granted international protection

ACTIVITIES: needs assessment of persons who have been granted international protection; defining social rights and services and making local acts; informing the employees of institutions on the rights of persons who have been granted international protection; informing the persons who have been granted international protection on available services (leaflet/brochure in selected languages)

RESULT INDICATOR: needs analysis of persons who have been granted international protection produced; local act passed; the amount of social rights and services foreseen for the persons who have been granted international protection; the number of cases of providing information to the employees of institutions; the number of social rights and services' beneficiaries

MEASURE 4.3. Providing a welcome package (accessories and toiletries) to the newly arrived persons who have been granted international protection

ACTIVITIES: raising donations from companies and public authorities

RESULT INDICATOR: the number of distributed packages, the number of persons who have been granted international protection involved in this measure

MEASURE 4.4. Tailoring the food provision in soup kitchens

ACTIVITIES: encouraging soup kitchens to tailor their menus; training for employees of soup kitchens; encouraging employment of persons who have been granted international protection in soup kitchens, who know how to prepare certain kinds of food

RESULT INDICATOR: the number of soup kitchens with menus tailored to persons who have been granted international protection; the number of soup kitchen users among the persons who have been granted international protection after introducing tailored menus

5. OBJECTIVE: Facilitate access to social services in the area of education and health protection

OUTCOME INDICATOR: persons who have been granted international protection use public services in a timely manner and as expected

MEASURE 5.1. Involving the children of persons who have been granted international protection in the activities of preschool institutions

ACTIVITIES: providing information and meeting with preschool institutions; amendments to acts and regulations of local self-government units and preschool institutions; providing information to persons who have been granted international protection (leaflet/brochure in selected languages); designing activities for parents (especially mothers) which can help them in educating children

RESULT INDICATOR: acts and regulations made; the number of children enrolled into preschool institutions at the beginning and during the year; the number of preschool institutions with programmes tailored to the needs of children of persons who have been granted international protection; the number of activities in which parents are involved



MEASURE 5.2. Involving family assistants of persons who have been granted international protection in the area of education

ACTIVITIES: creation of a support programme for families regarding education (office for education in cooperation with schools); launching tenders and selecting family assistants; development of a database about families in need; training of assistants

RESULT INDICATOR: the number of beneficiaries; the number of assistants registered; the number of services provided

MEASURE 5.3. Cooperation with public health institutes for the implementation of preventive activities

ACTIVITIES: needs analysis of persons who have been granted international protection in relation to disease prevention; setting up counselling services for persons who have been granted international protection; providing information and counselling for persons who have been granted international protection (leaflet/brochure in selected languages)

RESULT INDICATOR: needs analysis produced; the number of available programmes; the number of beneficiaries

MEASURE 5.4. Providing support to persons who have been granted international protection in accessing health services

ACTIVITIES: providing information and holding meetings with health providers; volunteer training; providing information to persons who have been granted international protection; activities related to assistance and accompanying persons when visiting health care providers

RESULT INDICATOR: the number of cases when assistance was provided and persons accompanied; the number of trained volunteers; the number of beneficiaries

Strengthening the Local Capacities and Cooperation

Local communities are places where the integration of persons who have been granted international protection takes place. From the experience of other European countries it is obvious that cities are the places where migrants and persons who have been granted international protection move to and live. Specific integration policies are thus developed at the local level.

Since the majority of local communities in the Republic of Croatia has no experience in the integration of persons who have been granted international protection due to their low number, the capacities of local bodies and social services need to be additionally strengthened and an efficient cooperation with other actors in the local community needs to be established. The integration policy evaluation report also highlights the above said: “the success of asylee and asylum seeker integration measures in local communities is varied and it ranges from indifference of the majority of people and avoiding interaction, to activities focused on culture and cultural exchange, and individual-local volunteer efforts”²¹ However, it is also possible and necessary to capitalise on the experiences from taking care of a large number of refugees and displaced persons in 1990s and the experience in the integration of other vulnerable groups, primarily the Roma community. Lessons

²¹ Support to the Implementation of Policies for Integration of Migrants: Implementation Framework Evaluation Report, February 2018

learned from the implementation of the National Roma Inclusion Strategy of the Republic of Croatia should be taken into account in the process, especially at the local level.²²

The Action Plan for the Integration of Persons who have been granted International Protection for the period from 2017 to 2019 envisages drafting of an Operational Protocol for persons who have been granted international protection (at the national level). The Office for Human Rights and the Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia is responsible while the Working Group for the Operative Implementation of the Tasks of the Permanent Commission for the Implementation of the Integration of Foreigners into the Croatian Society is co-responsible for this measure.

Local self-government units have to coordinate the actions of different stakeholders in the local community while setting up a coordination point (commissioner/coordinator) can improve the implementation of integration measures. Moreover, it is important to inform and educate professional workers in social services sector at the local level, especially those in the area of education and health. The training should focus on building competencies, i.e. learning about the rights and obligations of persons who have been granted international protection, and acquiring skills for working in a multicultural environment and with vulnerable groups.

The sub-municipal government unit can have an important role in integration since they are in a good position to identify local needs, and the advantages and issues that individual neighbourhoods or districts face.

Counties can also have an important coordinating role in implementing measures at the local level. In addition, they can provide financial support to municipalities and cities in the preparation and implementation of integration policies.

Civil society organisations and public institutions in the area of culture and creative industries can also be an important partner to local self-government units. Recent research has indicated that the civil society has become focal and a co-ruler in promoting a new concept of governance while civil society organisations have become regular places where people meet, engage in dialogue, start initiatives and encourage empowerment, and foster volunteering and innovations.²³ Therefore, it is necessary to establish strategic partnerships and a system for sustainable financing of civil society organisations' activities in the area of integration of persons who have been granted international protection. It is important to ensure coordination and synergy between different projects in this process in order to prevent different organisations from carrying out the same activities. It is also necessary to encourage the empowerment of NGOs and the initiatives of migrants through training, building organisational capacities and networking.²⁴

It is also useful to include the representatives of religious communities (Catholic, Islamic and others) into the implementation of measures because they can provide individual support to persons who have been granted international protection in their integration. They can also help in bridging

²² Friedman, E., M. Horvat (2015), Evaluation of the Croatian National Roma Inclusion Strategy, <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/Evaluacija%20Nacionalne%20strategije%20za%20ukljucivanje%20Roma%20u%20RH.pdf>

²³ Bežovan, G., Matančević, J. (2017), *Civil Society and Positive Change*. Zagreb: Školska knjiga.

²⁴ Support to the Implementation of Policies for Integration of Migrants: Implementation Framework Evaluation Report, February 2018



the gaps between the majority population, members of their community, and persons who have been granted international protection.

Other European cities' experiences have shown that culture and sports are important segments which can support the integration of migrants and persons who have been granted international protection. Integration activities in the sphere of culture and sports can increase the feeling of belonging to a local community, boost self-confidence and develop new skills in persons who have been granted international protection, and at the same time raise awareness of citizens.

Participating in various initiatives and networks at the international and European levels, and cooperating with other local self-government units can increase the visibility of a city or a municipality, motivate exchange of experience and learning from partner cities and municipalities who are more experienced in the integration of migrants and persons who have been granted international protection.

Local self-government units have to plan funds in their budgets for the mentioned measures and ensure the necessary human and organisational capacities.

6. OBJECTIVE: Strengthen the administrative capacities and make the coordination of all stakeholders efficient

OUTCOME INDICATOR: efficient integration policy at the local level

MEASURE 6.1. Active inter-agency coordination for integration of persons who have been granted international protection at the level of local self-government units

ACTIVITIES: establishing the process of coordination and regular meetings; preparation of a protocol for the integration of persons who have been granted international protection; monitoring the implementation of planned measures and the achievement of strategic objectives

RESULT INDICATOR: the number of meetings held; the number of members; the number of institutions and bodies represented; a result-oriented monitoring and evaluation system which is used as an integration measure for persons who have been granted international protection established; annual reports on monitoring the implementation of measures; exchange of experience

MEASURE 6.2. A clearly defined step-by-step plan of activities and responsibilities of all bodies and organisations at the level of local self-government unit in the integration of persons who have been granted international protection

ACTIVITIES: setting up a working group for preparing a protocol; preparation of a protocol (determining responsibilities, tasks, deadlines and sanctions for not performing the planned tasks)

RESULT INDICATOR: a protocol on the integration of persons who have been granted international protection prepared

MEASURE 6.3. Nominating a commissioner/coordinator for the integration of persons who have been granted international protection

ACTIVITIES: providing information to persons who have been granted international protection on available services; providing information to the media, citizens and civil society organisations on the integration of persons who have been granted international protection; proposing new measures and activities

RESULT INDICATOR: commissioner/coordinator appointed; the number of requested and provided information



MEASURE 6.4. Involving a sub-municipal government unit in preparing the community for the integration process

ACTIVITIES: meetings with the representatives of sub-municipal government units (local and public servants and councillors of sub-municipal government units); production of promotional material

RESULT INDICATOR: the number of meetings; the number of activities in which the sub-municipal government unit is involved

MEASURE 6.5. Strengthening the financial capacities of a local self-government unit in the area of integration

ACTIVITIES: allocating financial resources from the local budget for the implementation of integration measures; proposing and advocating that funds in the state budget be allocated for integration measures; building capacities for submitting projects for EU funding; applying for EU funding in the area of migrant integration independently or in partnership with civil society organisations

RESULT INDICATOR: sufficient funds ensured for the implementation of integration measures

MEASURE 6.6. Strengthening the capacities of local public servants and professional workers in social services sector

ACTIVITIES: organisation of training and workshops

RESULT INDICATOR: training for local public servants and professional workers organised and held; the number of training participants

MEASURE 6.7. Encouraging the development of innovative programmes in the area of culture and sports

ACTIVITIES: a public call for proposing programmes and their selection

RESULT INDICATOR: funds for financing programmes ensured; the number of submitted and accepted programmes; the amount of awarded funds

MEASURE 6.8. Cooperation with interpreters for languages which persons who have been granted international protection speak

ACTIVITIES: finding interpreters; making agreements; development of an interpretation model

RESULT INDICATOR: the number of contracts made with interpreters

7. OBJECTIVE: Improve the cooperation with other stakeholders and enhance visibility

RESULT INDICATOR: a network of cooperating organisations set up and active participation in the activities of international and European networks and initiatives

MEASURE 7.1. Strengthening the cooperation with civil society organisations

ACTIVITIES: defining priorities in terms of involving civil society organisations in the integration of persons who have been granted international protection; a public call for projects and their selection; involving civil society organisations in inter-agency coordination for integration

RESULT INDICATOR: the number of funded projects; the amount of awarded funds; the number of civil society organisations' representatives in inter-agency coordination for integration

MEASURE 7.2. Strengthening the cooperation with religious communities

ACTIVITIES: meetings with the representatives of religious communities; involving religious communities to support certain activities focused on providing information to the local public

RESULT INDICATOR: the number of activities involving different religious communities



MEASURE 7.3. Systematic support to NGOs and the initiatives of persons who have been granted international protection

ACTIVITIES: call for expression of interest for initial funds for NGOs and the initiatives of persons who have been granted international protection

RESULT INDICATOR: the number of calls; the number of NGOs and initiatives; the amount of awarded funds

MEASURE 7.4. Better visibility at the Croatian, international and European levels

ACTIVITIES: participating in different initiatives and measures; joint projects with twin cities/municipalities; exchange of experiences with other local self-government units; introducing a refugee-friendly city/municipality designation

RESULT INDICATOR: the number of memberships in initiatives and networks; active participation in the activities of initiatives and networks; the number of cases of cooperation with twin cities/municipalities regarding integration; the number of international projects implemented; cases of cities/municipalities applying to public calls for awards with successful integration programmes



4.

SWOT ANALYSIS





4.



SWOT ANALYSIS

This SWOT analysis demonstrates strengths and weaknesses related to the integration of persons who have been granted international protection at the local level as well as opportunities and threats from their surroundings. All elements of the analysis have been collected from the stakeholders – members of the Working Group for drafting the Integration Framework.



STRENGTHS

GENERALLY IN CITIES

- experience in the integration of refugees during the 1990s refugee crisis (good hosts)
- experience in the integration of vulnerable groups and the Roma
- good relationships with religious communities, primarily with the Islamic community (Majlis in Zagreb, Rijeka and Split)
- cooperation and networking of public bodies and civil society organisations
- immediate contact with beneficiaries
- simpler decision-making process at the local level compared to the national level
- developed civil society at the local level with experience in integration

SPECIFIC FEATURES OF DIFFERENT CITIES

- **Zagreb** – experience of education providers (kindergartens, primary schools) in working with these persons
- **Osijek** – experienced in absorbing financial resources from EU funds
- **Rijeka** – common values in culture and customs, political will, good infrastructure, strong civil sector and already established integration processes at the local level



WEAKNESSES

PROVISION OF PUBLIC SERVICES

- insufficiently informed and lacking knowledge about the specific requirements of working with this population
- lack of available and relevant education programmes for public servants
- no social housing policy
- unequal status of persons when using health protection services
- education system is not tailored to needs and it is not flexible
- language issues (lack of/insufficient people who speak Farsi, Arabic, Urdu languages)

PUBLIC ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

- local politics not interested in integration issues
- local budgets do not allocate funds for integration
- transferring responsibility from the local level to the state and vice versa



WEAKNESSES

- insufficient operational efficiency in cities (bureaucracy, slow system, some officers are not motivated)
- lack of communication between the central and state levels (local community is not informed)
- lack of financial and accommodation resources
- meeting the minimum standards in applying strategic documents and action plans at the central and local levels
- insufficient absorption of resources from the EU funds because they are inactive

AT THE LEVEL OF THE CROATIAN SOCIETY

- insufficiently sensitised public, lack of adequate reaction to different forms of discrimination/ xenophobia
- not motivated to stay in the Republic of Croatia
- lack of knowledge transfer from various areas



OPPORTUNITIES

FOR ECONOMIC DEVELOPMENT

- re-training of persons for shortage occupations which would resolve “bottlenecks” in the labour market
- connecting with employers (Croatian Employers’ Association) and the Croatian Employment Service
- boosting the Croatian tourist offer (e.g. culinary offer)
- social entrepreneurship aimed at maximising social values

FOR PUBLIC ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

- more frequent use of available EU sources of funding apart from local budgets (AMIF, ESF, Creative Europe, Europe for Citizens, Erasmus+)
- developing local integration models
- networking with other European cities i.e. initiatives
- learning from NGOs’ practical experiences in integration
- reconsidering policies under new circumstances (different allocations in local budgets)
- creating urban agglomerations
- drafting new and better quality strategic documents
- special opportunities for the City of Rijeka – candidate for the European Capital of Culture and the network of intercultural cities

FOR THE CROATIAN SOCIETY

- sensitising the public through public campaigns (famous people, the story of St. Dominus who was a refugee)
- showing best practice examples of refugee integration (African restaurant The Taste of Home)



THREATS

FOR THE PERSONS WHO HAVE BEEN GRANTED INTERNATIONAL PROTECTION

- not motivated to integrate
- reluctant to accommodation outside Zagreb
- being separated into ghettos, separating themselves into ghettos
- large and potentially insurmountable cultural differences and the language
- insecurity after the completion of integration programme

FOR THE SOCIETY

- the perception of local population (“those people” who are “stealing their resources”)
- xenophobia
- hate speech on social networks
- a fast increase of welfare dependent persons
- high prices of apartments and being unavailable due to distrust and prejudice of lessors
- the economic situation is generally bad and there is unemployment
- events in international and Croatian politics such as terrorist attack
- danger of biased and sensationalist reporting from the media

FOR PUBLIC ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

- indolence of administration which can cause exclusion of the 2nd and 3rd generations of refugees (threat of radicalisation)
- inability to protect from exploiting cheap labour force



FRAMEWORK FOR THE INTEGRATION OF PERSONS WHO HAVE
BEEN GRANTED INTERNATIONAL PROTECTION AT THE LOCAL LEVEL





5.

**COHERENCE BETWEEN THE
EVALUATION'S FINDINGS AND
RECOMMENDATIONS AND THE
PROPOSAL OF THE FRAMEWORK
FOR INTEGRATION OF PERSONS
WHO HAVE BEEN GRANTED
INTERNATIONAL PROTECTION**



5.





COHERENCE BETWEEN THE EVALUATION'S FINDINGS AND RECOMMENDATIONS AND THE PROPOSAL OF THE FRAMEWORK FOR INTEGRATION OF PERSONS WHO HAVE BEEN GRANTED INTERNATIONAL PROTECTION

The evaluation of the existing framework for the integration of migrants in the Republic of Croatia has been carried out with the aim to determine how certain it is that the existing framework will contribute to the integration of migrants and with the purpose to improve the integration policy implementation framework.

The evaluation has pointed out to several key issues in terms of implementing the existing migrant integration framework. These issues primarily refer to: (1) exercising the rights resulting from the integration framework in a timely manner; (2) creating preconditions for exercising those rights; (3) coordination and communication between stakeholders and with beneficiaries (those to whom the integration framework applies); (4) different individual needs and potentials; (5) fragmentation of the system; (6) unused experiences and resources.

The findings of the evaluation were taken into account when the *Framework for the Integration of Persons who have been granted International Protection at the Local Level* was drafted. The Framework is focused on introducing integration measures for persons who have been granted international protection in local and regional self-government units in the Republic of Croatia. The evaluation made it clear that the national integration framework neither included a systematic development of integration measures at the local level nor were there mechanisms for transferring best practice examples to local and regional self-government units. Therefore, the proposed Integration Framework encourages the drafting of local strategies in order to enhance the integration of persons who have been granted international protection into local communities.

Providing the evaluation findings and the proposal of this Integration Framework to all local and regional self-government units will also improve the vertical communication between the bodies which are responsible for the implementation of the migrant integration framework: local and regional self-government units will be better informed about the measures and responsibilities of the integration policy and the coordination for planning and monitoring the implementation of integration measures will be facilitated.



Furthermore, it is emphasised in the implementation framework evaluation report that the representatives of local and regional self-government units were not involved in drafting the existing migrant integration framework, i.e. in informing, planning and implementation of measures and activities. This is why the representatives of local self-government units, counties and state administration offices in counties have now been involved in the preparation of this Integration Framework together with the representatives of competent state bodies, civil society organisations and international organisations (members of the Working Group for the Operative Implementation of the Tasks of the Permanent Commission for the Implementation of the Integration of Foreigners into the Croatian Society).

The *Framework for the Integration of Persons who have been granted International Protection at the Local Level* encourages local and regional self-government units to use the experience with refugees and displaced persons from the 1990s and the experience in integrating other vulnerable groups, primarily members of the Roma community. It also promotes cooperation with the civil sector and setting up partnerships and a system for sustainable financing of civil society organisations' activities related to integration of persons who have been granted international protection. In addition, it highlights the exchange of experiences, learning from local communities which are more experienced in the integration of migrants and persons who have been granted international protection, and participating in various initiatives and networks at the international and European levels. The Framework recognises the importance of volunteering and citizen-led mentorship programmes to provide support to individuals or families in their integration. The mentioned proposals in this Integration Framework have resulted from the implementation framework evaluation report.

The Integration Framework is focused on the following strategic areas: work and employment, promoting inclusion and social cohesion, accommodation and housing, social protection and social services, strengthening local capacities and cooperation. Recommendations from the implementation framework evaluation report have been taken into account in planning objectives, measures, activities and result indicators in all strategic areas. At the same time, the proposed local integration measures for persons who have been granted international protection should supplement the measures foreseen by the national level strategic documents and should be amended according to local specificities.

It is expected that the adoption of strategic documents at the level of local and regional self-government units, drafted based on facts and the evaluation of the existing integration framework (*evidence based policy making*), will contribute to better integration at the local level. Finally, this will enable persons who have been granted international protection to live better side by side with the local population and it will provide them with the opportunity to actively contribute to the social life of the community.