

POLICY PREPORUKE ZA UNAPRIJEĐENJE SUSTAVA INTEGRACIJE REPUBLIKE HRVATSKE ZA TRAŽITELJE AZILA TE OSOBE KOJIMA JE ODOBRENA MEĐUNARODNA I PRIVREMENA ZAŠTITA

Hrvatska treba uspostaviti sustav privremene zaštite koja štiti sve kojima je to sada najpotrebnije i stvoriti uvjete za izgradnju kvalitetnog i održivog sustava integracije

Izbjeglice koje su pobjegle i bježe od ratova, nasilja, kršenja ljudskih prava, progona i mučenja - trebaju i zaslužuju zaštitu. Međunarodna i privremena zaštita moralna je, ali i pravna obveza Republike Hrvatske koja mora osigurati prihvata izbjeglica i solidarno djelovati kako bi im olakšala nezamislivo tešku situaciju u kojoj se nalaze. Važan aspekt sustava međunarodne i privremene zaštite je integracija - koja označava dvosmjernan proces uključivanja u društvo, gdje društvo primitka stvara kvalitetne i održive uvjete za sve one osobe koje su u njega došle kao novi članovi društva, a kojima je Republika Hrvatska odobrila međunarodnu ili privremenu zaštitu.

Sustav privremene zaštite u međunarodnoj praksi možemo pratiti od 60-ih godina, no Europska unija je nakon lekcije 90-ih, upravo zbog rata na našem području, donijela pravno obvezujuću *Direktivu o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba*. Iako se od donošenja Direktive Europska unija suočila s nekoliko humanitarnih kriza (Libija (2011.), Tunis (2011.), Afganistan (2021. do danas), Ukrajina (2014. i trenutno) i Sirija (od 2011. do danas)), prvi puta ju je "aktivirala" 4. ožujka 2022. godine, donijevši provedbenu odluku 2022/382 o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine (...). Navedena odluka postavlja minimalne standarde za pružanje privremene zaštite osobama koje su pobjegle ili bježe od rata u Ukrajini, a države članice su pozvane u solidarnosti s izbjeglicama nadograditi te standarde. Provedbena odluka propisuje kako će privremenu zaštitu dobiti sljedeće kategorije osoba "raseljenih iz Ukrajine 24. veljače 2022. ili nakon tog datuma": ukrajinski državljani; izbjeglice s odobrenom međunarodnom ili jednakom nacionalnom zaštitom u Ukrajini i stranci na dugotrajnom boravku; članovi obitelji navedenih osoba. Republika Hrvatska je minimalne standarde nadogradila propisavši privremenu zaštitu i na raseljene državljane Ukrajine i članove njihovih obitelji koji su "neposredno prije 24. veljače 2022. napustili Ukrajinu zbog sigurnosne situacije".

Navedeno je svakako važan korak u dobrom smjeru, no važno je nastaviti raditi na unaprjeđenju sustava i prevenirati opasnosti do kojih bi moglo doći zbog njegovih trenutnih manjkavosti. **Važno je imati u vidu kako su ciljevi samog instituta privremene zaštite u prvom redu zaštita skupine osoba, ali i održavanje funkcionalnosti sustava u izvanrednom stanju.** Stoga je u ovom trenutku ključno uzeti u obzir i druga područja koja Direktiva ne regulira, kako bi se spriječile mane u funkcioniranju sustava i izbjeglo ugrožavanje osoba zbog toga što ih trenutna regulacija ne prepoznaje. Ovdje prvenstveno govorimo o sustavu integracije koji obuhvaća boravak izbjeglica pod privremenom zaštitom u Hrvatskoj, kao i mehanizme olakšavanja njihovog aktivnog uključivanja u društvo.

Centar za mirovne studije naglašava kako je nužno osigurati dostupnost i održivost osnovnih usluga i aktivnosti podrške u integraciji, ali i razvijati nadstandarde, kao i uzeti u obzir situacije iz prakse, kako bi se svim osobama koje bježe ili su pobjegle iz Ukrajine na najučinkovitiji način pružila zaštita i sigurnost te stvorio održiv sustav prihvata izbjeglica. Kao organizacija koja se dugi niz godina aktivno bavi pružanjem podrške izbjeglicama te zaštitom njihovih prava i razvojem sustava međunarodne zaštite u Hrvatskoj, dajemo preporuke koje vjerujemo da je nužno implementirati kako bi se zaista ostvario cilj privremene zaštite.

Smatramo da Republika Hrvatska treba hitno i nužno:

◆ **Pružiti privremenu zaštitu državljanima trećih zemalja koji su imali bilo koji oblik reguliranog boravka u Ukrajini, a koji se ne mogu vratiti u svoju zemlju ili regiju podrijetla u sigurnim i trajnim uvjetima.** Trenutna regulacija uključuje privremenu zaštitu za državljane trećih zemalja s dugotrajnim boravkom u Ukrajini, osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom te članovima njihovih obitelji, ali ne uključuje državljane trećih zemalja s kratkotrajnim boravkom ili privremenim boravkom u Ukrajini (kao i studente). Osobito važno - ne uključuje osobe koje su tražitelji međunarodne zaštite u Ukrajini. Naglašavamo da je osobama koje su tražitelji međunarodne zaštite u Ukrajini osobito važno osigurati zaštitu pošto je opravdano smatrati kako se oni ne mogu vratiti u zemlju porijekla bez rizika od kršenja načela *non-refoulement*. Provedbena odluka Vijeća dopušta ovu mogućnost u točki 13. Preambule, te bi Hrvatska trebala zaštititi sve osobe koje se na siguran način ne mogu vratiti svojim kućama.

◆ **Osigurati ulazak u RH zbog humanitarnih razloga svim osobama koje istaknu kako se ne mogu vratiti u sigurne i trajne uvjete u svojoj zemlji podrijetla.** Nastavno na Provedbenu odluku Vijeća, navedeno je Hrvatska dužna činiti bez da od tih osoba "zahtijeva, osobito, da posjeduju valjanu vizu ili dostatna sredstva za život ili valjane putne isprave".

◆ **Osigurati da osobe pod privremenom zaštitom imaju pravo podnijeti zahtjev za međunarodnom zaštitom, ali i pristupiti procesu odobravanja dok im je privremena zaštita aktivna, uz poštovanje zakonski utvrđenih rokova za postupak odobravanja međunarodne zaštite.**

◆ **Pojam "izvanbračnog druga" iz Odluke o uvođenju privremene zaštite u RH za raseljene osobe iz Ukrajine treba zamijeniti definicijom "nevjenčani partner/nevjenčana partnerica s kojim/kojom je u stabilnoj vezi" iz Provedbene odluke Vijeća.** Provedbena odluka nalaže šire definiranje, a jasno uključuje i neformalne životne partnere u takvu definiciju. Također, navedena definicija iz Provedbene odluke Vijeća izbjegava poteškoće u formalnom dokazivanju izvanbračne zajednice/neformalnog životnog partnerstva. Stoga je radi koherentnog tumačenja važno usvojiti širu definiciju.

◆ **Jamčiti boravišnu dozvolu i sva druga prava koja proizlaze iz privremene zaštite svim osobama koje su privremenu zaštitu dobile od neke od drugih država članica EU, a zatim doselile u Republiku Hrvatsku.**

◆ **Osigurati osobama pod privremenom zaštitom, kao i osobama na humanitarnom boravku, pristup sustavu integracije** (da uživaju ista prava kao građani Hrvatske) koji je održiv i dugoročan - jednak pristup obrazovanju, zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, komunalnim uslugama te općenito javnim prostorima i resursima, uključujući stanovanje.

Integracijska prava za osobe kojima je odobrena međunarodna i privremena zaštita regulirana su Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti. Određena prava dodatno su regulirana zasebnim zakonodavstvom i pravilnicima, ovisno o resoru.

Republika Hrvatska dosad nije imala iskustva s primjenom dijela zakona koji se odnosi na privremenu zaštitu, no aktivacijom Direktive o privremenoj zaštiti na razini EU došlo je do uspostave temeljnih okvira za prihvata i integraciju osoba koje ispunjavaju kriterije za odobrenje privremene zaštite. Imajući u vidu dosadašnje iskustvo praćenja implementacije integracijske politike i uspostave prakse koja se odnosi na osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom, iznosimo preporuke za unapređenje sustava integracije koji će obuhvatiti obje skupine, kako osobe s odobrenom privremenom zaštitom, tako i osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom.

AKTIVIRANJE NADLEŽNIH INSTITUCIJA I HITNO DONOŠENJE AKCIJSKOG PLANA ZA INTEGRACIJU

Od 2013. godine nadležno tijelo za koordinaciju primjene integracijske politike i prakse je Vladin Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina. Ravnatelj Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina (u daljnjem tekstu: Ured) je predsjednik [Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo](#). U okviru rada Povjerenstva osnovana je Radna skupina Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo (u daljnjem tekstu: Radna skupina). Radna skupina za Vladu Republike Hrvatske izrađuje prijedloge nacionalnih strategija i planova u području integracije, osigurava operativnu provedbu planiranih zadaća, izvještava Stalno povjerenstvo o tijeku provedbe i napretku ili mogućim poteškoćama vezanim uz provedbu planiranih aktivnosti te obavlja i druge poslove koje joj povjeri Stalno povjerenstvo. U Radnu skupinu imenuju se predstavnici operativne razine tijela državne uprave, Vladinih ureda, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te predstavnik javne ustanove. S obzirom na ustroj već postojećeg institucionalnog okvira, smatramo da je potrebno:

- ❖ Uključiti u proces integracije osoba s odobrenom privremenom zaštitom Vladin Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina.
- ❖ Hitno donijeti Akcijski plan za integraciju koji će obuhvatiti tražitelje azila, osobe s odobrenom privremenom i međunarodnom zaštitom.
- ❖ Koristiti postojeće resurse u procesu integracije koje je Ured uspostavio u svom radu:
 - Suradivati s lokalnim koordinatorima za integraciju u različitim jedinicama lokalne samouprave;
 - Suradivati sa Savjetodavnom skupinom državljana trećih zemalja i osoba migrantskog porijekla prilikom planiranja integracijskih politika i praksi;
 - Održavati stručne edukacije za institucije u kojima se ostvaruju integracijska prava;
 - Osigurati podršku jedinicama lokalne samouprave koje nemaju iskustvo rada s izbjeglicama i koje po prvi put uspostavljaju lokalni sustav integracije.

USLUGE PREVOĐENJA

Dosadašnja integracijska praksa za osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita pokazala je kako u procesu ostvarivanja prava u svim resorima koji definiraju integracijski sustav izostaje mogućnost korištenja prevoditeljskih usluga. Osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita u procesu traženja iste nemaju pravo na tečaj hrvatskog jezika zbog čega često ne govore niti razumiju hrvatski jezik u početnoj integracijskoj fazi. Shodno tome predlažemo da se s ciljem razumijevanja prava i obaveza reguliranih zakonskim okvirom svim osobama kojima je odobrena međunarodna i privremena zaštita učini sljedeće:

- ❖ Osigurati sredstva u državnom proračunu za prevoditeljske usluge u svim resorima u kojima se ostvaruju prava regulirana Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti.

PRAVO NA SMJEŠTAJ

Institucije [nadležne](#) za smještaj osoba s odobrenom međunarodnom zaštitom su Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje te nadležni Centar za socijalnu skrb. Institucije [nadležne](#) za smještaj osoba s odobrenom privremenom zaštitom su Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja te Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike. Osobama s odobrenom međunarodnom zaštitom pravo smještaja se osigurava na razdoblje od dvije godine od dana odobrenja međunarodne zaštite. Osobama s odobrenom privremenom zaštitom pravo smještaja u pojedinačnom smještaju daje se na rok od 6 mjeseci s mogućnošću produženja najviše do godinu dana. Financiranje smještaja, kao i sudjelovanje osoba koje ostvaruju pravo u sufinanciranju smještaja, definirano je [Pravilnikom o sudjelovanju azilanata, stranaca pod supsidijarnom zaštitom i stranaca pod privremenom zaštitom u plaćanju troškova smještaja](#). Smatramo da je potrebno:

- ❖ Omogućiti osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita da nisu obavezne sudjelovati u procesu sufinanciranja smještaja u prvih 18 mjeseci trajanja statusa, a osobama s odobrenom privremenom zaštitom u prvih 8 mjeseci (u slučaju zaposlenja) s ciljem kreiranja temeljnih uvjeta za samostalan i održiv život u Hrvatskoj. Praksa je pokazala kako osobe najčešće pronađu zaposlenja s kojima ostvaruju minimalna primanja s kojima otežano žive u Hrvatskoj. Mjera osiguranja punog financiranja smještaja u prvom periodu trajanja boravka (18 mjeseci/8 mjeseci) olakšala bi početni period integracije te stvorila poticaj za uključivanje na tržište rada. Razdoblje u kojem bi osobe sudjelovale u procesu sufinanciranja smještaja time bi započelo u završnoj fazi prava sufinanciranog smještaja čime bi se osobe pripremale na samostalan i održiv nastavak života u Hrvatskoj.
- ❖ Izbjeći smještaj u kolektivni smještaj jer on ne omogućuje dostojanstven život, privatnost niti osnovne uvjete za očuvanje mentalnog zdravlja.
- ❖ Prilikom osiguranja smještaja u različitim jedinicama lokalne samouprave u Hrvatskoj, uzeti u obzir socijalni, kulturni i ekonomski kontekst koji je osoba koja ostvaruje pravo na smještaj stekla tijekom procesa traženja međunarodne zaštite. Time se osobama daje mogućnost izbora i suradnje u početnoj fazi uključivanja u društvo.

ZAPOŠLJAVANJE

Osobe kojima je odobrena međunarodna i privremena zaštita imaju pravo na rad od dana odobrenja zaštite. Smatramo da je potrebno:

- ❖ Osigurati tečajevе učenja hrvatskog jezika u svim jedinicama lokalne samouprave u kojima osobe borave. Tečajevi moraju biti organizirani redovito i kontinuirano te prilagodljivi kapacitetu osoba (populacija koja dolazi je raznolikog predznanja - neke osobe su visoko obrazovane, a neke su nepismene).
- ❖ Kao mogući prijedlog rješavanja problematike nedostupnosti tečajeva jezika, u mjestima u kojima je to moguće, predlažemo uvođenje vaučer sustava putem kojeg bi osobe koje imaju pravo na tečaj jezika dobile vaučer s novčanim sredstvima koji bi koristile za pristup tečaju hrvatskog jezika za strance u akreditiranim školama jezika koje ga nude.
- ❖ Osigurati kontinuirano savjetovanje pri zapošljavanju na jeziku koji osobe razumiju.
- ❖ U [prijedlogu izmjena Zakona o priznavanju i vrednovanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija](#)

(članak 20) uključiti osobe s odobrenom privremenom zaštitom te članove njihovih obitelji. Trenutne izmjene uključuju osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom te je potrebno isto omogućiti i osobama s odobrenom privremenom zaštitom.

- ❖ U pravilniku kojim se određuju kriteriji priznavanja i vrednovanja u svrhu nastavka obrazovanja na visokoškolskoj razini osigurati brze i jednostavne mehanizme vrednovanja i verifikacije kompetencija osobama koje nemaju sa sobom dokaze o završenom obrazovanju, u svrhu zapošljavanja.
- ❖ Fleksibilizirati kriterije za priznavanje kvalifikacija u reguliranim profesijama. Također, predložimo da se kod samog instrumenta zaštite ne analizira svaka pojedinačna diploma nego da komore izdaju privremene nostrifikacije, i da onda utvrđuju za svaku reguliranu profesiju usklađenost obrazovnih programa s hrvatskim, odnosno EU.
- ❖ Nadzirati provedbu radno-pravnog i antidiskriminacijskog zakonodavstva kako bi se spriječilo kršenje prava i iskorištavanje radnika/ca stranog porijekla.
- ❖ Osmisliti programe dokvalifikacije i prekvalifikacije koji istovremeno omogućuju i poduku hrvatskog jezika za određenu profesiju u sklopu dokvalifikacijskog ili prekvalifikacijskog programa. Time bi se osobu aktivno pripremilo za sudjelovanje na tržištu rada.
- ❖ Uvrstiti u Zakon o državnim službenicima određene situacije u kojima je moguć prijem osoba pod privremenom i međunarodnom zaštitom u državnu službu bez posjedovanja hrvatskog državljanstva - npr. u deficitarnim zanimanjima.

OBRAZOVANJE

Osobe kojima je odobrena privremena zaštita imaju pravo na osnovno i srednje obrazovanje te prekvalifikaciju i dokvalifikaciju pod istim uvjetima kao i hrvatski državljani. Osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita imaju veći opseg prava koji uključuje i visoko obrazovanje. Predložimo da se osobama s privremenom zaštitom osiguraju jednaka prava u sustavu obrazovanja kao i osobama s odobrenom međunarodnom zaštitom, a da se postojeće prepreke i izazovi detektirani u dugogodišnjoj praksi hitno riješe za obje skupine.

- ❖ U Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti povećati opseg prava tražitelja azila na način da imaju pravo na učenje hrvatskog jezika tijekom trajanja postupka traženja međunarodne zaštite, kako bi u slučaju odobrenja iste proces uključivanja u društvo bio olakšan.
- ❖ Osigurati dovoljan broj pomagača u nastavi u školama, u radu s djecom kojoj je odobrena međunarodna i privremena zaštita.
- ❖ Omogućiti djeci kojoj je odobrena međunarodna i privremena zaštita uključivanje u vrtiće radi olakšavanja socijalizacije i integracije (i u slučajevima kada roditelji nisu zaposleni, a s ciljem lakšeg pronalaska zaposlenja).
- ❖ Uskladiti uvođenje pripreme nastave i uključivanje djece u redovnu nastavu, kako djeca ne bi imala prazan hod u procesu uključivanja u redovni sustav obrazovanja, te kako bi razumjela sadržaj koji se na nastavi prenosi.

- ❖ Osigurati kontinuiranu nastavu učenja hrvatskog jezika s povećanim fondom sati, na način da se hrvatski jezik uči kao strani, a ne materinski jezik.
- ❖ Osigurati djeci (koja su u statusu tražitelja azila ili imaju odobrenu privremenu i međunarodnu zaštitu) kvalitetan pristup pripremnoj i regularnoj nastavi u izvanrednim okolnostima, kao što je to bila škola na daljinu. Odgovornost je sustava da identificira specifičan rizik od isključenosti kojem su djeca tražitelji azila i izbjeglice podložni te da adekvatno odgovori na isti.
- ❖ U Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti proširiti opseg prava osoba s odobrenom privremenom zaštitom na način da im se osigura pristup sustavu visokog obrazovanja, obrazovanja odraslih i priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija.
- ❖ Studentima, koji imaju odobrenu međunarodnu i privremenu zaštitu, omogućiti nastavak obrazovanja na odgovarajućem fakultetu u Hrvatskoj (uzimajući u obzir godinu studija na kojem su u trenutku dolaska u Hrvatsku, kada je to moguće s obzirom na kurikulume studija).
- ❖ S ciljem olakšanog pristupa sustavu visokog obrazovanja, urediti upis na fakultete na način da se osobe s odobrenom međunarodnom i privremenom zaštitom upisuju unutar kvota za hrvatske državljane (*u dosadašnjoj praksi je upis za osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom išao putem kvota za strane državljane te po školarini za hrvatske državljane; no kako neki fakulteti nemaju kvote za strane državljane dolazilo je do poteškoća u ostvarivanju ovog prava).
- ❖ Omogućiti mladima, koja imaju odobrenu međunarodnu i privremenu zaštitu, redovno školovanje u slučajevima kada dobno izlaze iz okvira redovnog školovanja po hrvatskim zakonima (*postoje slučajevi ispadanja iz školskog sustava zbog vremena provedenog u izbjeglištvu, npr. slučaj osoba koje imaju 19 ili 20 godina i prethodnih su 5 godina živjeli u ratu i izbjeglištvu; takve osobe nisu mogle završiti školovanje i za to trebaju dobiti priliku u Hrvatskoj).
- ❖ Omogućiti odraslim osobama koje imaju odobrenu međunarodnu i privremenu zaštitu dodatne programe obrazovanja i usavršavanja.
- ❖ Osigurati dodatne i izvanškolske aktivnosti za stariju djecu koja se, nakon procjene razine znanja, uključuju u niže razrede čime nisu u kontaktu s vršnjacima, što utječe na proces socijalizacije (posebice u višim razredima osnovnog obrazovanja te u srednjoškolskom obrazovanju). Dodatne i izvanškolske aktivnosti bi mogle nadomjestiti propušteno vrijeme s vršnjacima.

ZDRAVSTVENA ZAŠTITA

Pravo na zdravstvenu zaštitu regulirano je [Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca u Republici Hrvatskoj](#), koji odnedavno izjednačuje pravo na zdravstvenu zaštitu osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita (azil i supsidijarna zaštita) i osoba kojima je odobrena privremena zaštita (članak 21.). Ranije su osobe kojima je odobrena privremena zaštita imale pravo na zdravstvenu zaštitu koje je bilo izjednačeno s onim pravom koje imaju tražitelji azila i koje je regulirano [Pravilnikom o standardima zdravstvene zaštite tražitelja međunarodne zaštite i stranca pod privremenom zaštitom](#). Nadgradnja ovog prava je pohvalna, no želimo upozoriti na poteškoće u praksi i iznijeti preporuke za olakšavanje pristupu prava na zdravstvenu zaštitu.

- ❖ Uključiti osobe kojima je odobrena međunarodna i privremena zaštita u kategorije osiguranika Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje. Time će osobe dobiti matični broj osiguranika (MBO) te neće imati poteškoće prilikom ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu (*dosad nisu imali MBO niti zdravstvenu iskaznicu, zbog čega su zdravstveni radnici često odbijali pružiti zdravstvene usluge).
- ❖ Osigurati sredstva za dostupne i održive usluge prevencije u zaštiti mentalnog zdravlja, uključujući trauma-informirano psihološko savjetovanje, kroz državni proračun i europske projekte (npr. Nacionalni fond za azil i migracije).

SOCIJALNA SKRB

Pravo na socijalnu skrb definirano je [Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti](#). Za osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom ono je (prema članku 73.) sukladno propisima kojima se uređuje područje socijalne skrbi hrvatskih državljana; a za osobe s odobrenom privremenom zaštitom (prema članku 83.) to su osnovna sredstva za život. Prema [Zakonu o socijalnoj skrbi](#) to bi bila jednokratna novčana naknada koju osobe [ostvaruju](#) u nadležnom Centru za socijalnu skrb. Zbog velikog broja osoba koje su uslijed rata morale napustiti svoje domove te potencijalnog dužeg boravka u Hrvatskoj, predlažemo:

- ❖ Izmjeniti Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti tako da je i osobama s odobrenom privremenom zaštitom osigurano pravo na socijalnu skrb, sukladno propisima kojima se uređuje područje socijalne skrbi hrvatskih državljana.