

Novopristigli migranti i nacionalne manjine u Hrvatskoj

Prof.dr.sc. **SINIŠA TATALOVIĆ**,
Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu

Doc.dr.sc. **RUŽICA JAKEŠEVIĆ**,
Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu

Newly Arriving Migrants and National Minorities in Croatia

Prof. **SINIŠA TATALOVIĆ**, Ph.D.,
Faculty of Political Science, University of Zagreb

Assistant prof. **RUŽICA JAKEŠEVIĆ**, Ph.D.,
Faculty of Political Science, University of Zagreb

Novopristigli migranti i nacionalne manjine u Hrvatskoj¹

Natuknice:

- Migracijska kriza 2015./2016. godine u Europi pokrenula je mnoga pitanja na razini cijele Europske unije i zaoštrila odnose između EU i Turske te posebno zemalja na Balkanskoj ruti.
- Pitanje migracija u javni diskurs dolazi prvenstveno zbog događaja u širem okruženju, pri čemu se vrlo rijetko razgovara o hrvatskoj poziciji u odnosu na ovo pitanje i dugoročnim politikama i strategijama.
- Glavni inicijatori tih rasprava su nevladine organizacije, koje ukazuju na moguće probleme u postojećem zakonodavstvu kao i nedostatak organizacijskih i kadrovskih kapaciteta odnosno sveobuhvatne integracijske politike.
- Istraživanje migracija u Hrvatskoj do sada je prvenstveno bilo usmjereno na unutarnje migracije, migracije uzrokovanim ratovima na prostoru bivše Jugoslavije kao i na Hrvate kao migrante u različitim državama svijeta.
- Hrvatska, kao ponajprije tranzitna zemlja, do sada nije oblikovala odgovarajuće integracijske politike koje bi stvorile uvjete za trajno nastanjivanje migranata na njezinom području i za njihovo uključivanje u procese rada i obrazovne procese.
- Hrvatska ima bogato iskustvo u integraciji nacionalnih manjina, uz očuvanje principa *integracija* i *identitet*. Zbog toga je važno utvrditi mogu li se neka iskustva u zaštiti nacionalnih manjina primijeniti i na migrante.
- Hrvatska će, dugoročno gledano, kao članica Europske unije, morati trajno brinjavati određeni broj migranata i izbjeglica.
- U tom kontekstu, pod pretpostavkom da će se u doglednoj budućnosti u Republici Hrvatskoj formirati i nove imigrantske zajednice, postavlja se pitanje mogu li i ove zajednice u budućnosti pretendirati na status nacionalne manjine i time steći sva prava koja iz toga proizlaze.
- Ideja o dugoročnoj integraciji migranata u hrvatsko društvo neće utjecati na postojeći model zaštite nacionalnih manjina. Ovaj model rezultat je dugog procesa u kojem je oblikovan i oko kojeg je postignut društveni konsenzus.

¹ Rad je nastao u okviru Centra za međunarodne i sigurnosne studije Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu u suradnji sa Zakladom Friedrich Ebert.

Uvod

Migracijska kretanja u posljednjih 15-ak godina, potaknuta uglavnom sukobima u Africi i na Bliskom Istoku, primarno su bila usmjerena prema Zapadnoj Europi preko Sredozemnog mora. Nesigurnost putovanja Sredozemnim morem, migracijsko kretanje usmjerila je preko država Jugoistočne Europe. Zbog toga je prebacivanje težišta kretanja migranata² na tzv. Balkansku rutu obilježilo migracijsku krizu 2015/2016. godine. To je utjecalo i na Republiku Hrvatsku, koja se nalazi na pravcu kretanja mješovitih migrantskih tokova³ prvenstveno migranata porijeklom iz nestabilnih i ratom zahvaćenih područja Azije i Afrike, mahom iz Sirije, Afganistana i Iraka.

Izbjeglička/migracijska kriza 2015/2016. godine u Europi pokrenula je mnoga pitanja na razini cijele Europske unije i zaoštrila odnose između EU i Turske i posebno zemalja na Balkanskoj ruti. Nejedinstvenost stavova o načinu na koji bi EU trebala reagirati u ovoj situaciji obilježila je odnose i među pojedinim članicama same Unije, pri čemu su istočnoeuropske države oštro kritizirale pristup koji je usvojila Njemačka, ali i cjelokupno snalaženje Bruxellesa u ovoj izvanrednoj situaciji.

Republika Hrvatska, kao članica Europske unije koja nije u sustavu Schengena, imala je specifičan položaj na tzv. Balkanskoj ruti. Kao država kroz koju je u polugodišnjem razdoblju od rujna 2015. do ožujka 2016. godine prošlo 658.968 migranata, Hrvatska se do sada nije susretala s potrebom trajnog prihvata migranata na svom teritoriju, pa shodno tome ni s potrebom njihove integracije u hrvatsko društvo. S obzirom na vrlo skromna iskustva u svojstvu primateljice migrantskih populacija, u Republici Hrvatskoj nije se do nedavno posvećivala značajnija pozornost potrebi osmišljavanja dugoročne migracijske politike (i politike integracije), a ni sigurnosnom aspektu migracijskih kretanja, koji bi nadilazio uobičajene konstatacije u strateškim dokumentima najvišega ranga i izjave vodećih državnih dužnosnika. Takva samo-percepcija države kao nepoželjnog odredišta za migrante i kao tranzitnog područja prema bogatim državama Zapadne Europe, pogodovala je da se uslijed naglog povećanja broja migranata, kojima se samo osiguravao brz i siguran prolaz kroz teritorij Republike Hrvatske, situacija sagledava dominantno u okviru dihotomije između sigurnosnog (državo-centričnog) pristupa i humanitarnog (humano-centričnog) pristupa.

² Pojam migrant u ovom tekstu koristi se kao generički pojam koji obuhvaća izbjeglice, ekonomske migrante i tražitelje azila – dakle, ne problematizira se razlog zbog kojega se ljudi odlučuju na odlazak iz svojih država i mjesta prebivanja (rat, ekonomske prilike, prisila/dobrovoljnost, degradacija okoliša). Korištenje generičkog pojma u skladu je sa pristupom Međunarodne organizacije za migracije. Key Migration Terms. International Organization for Migration. Dostupno na: <http://www.iom.int/key-migration-terms> (27. 05. 2016.)

³ <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/Mixed-Migration-HOA.pdf> (27. 05. 2016.)



Balkanska ruta

Tadašnja vlada odlučila se za primjenu humanitarnog pristupa ovom pitanju, iako je imala pritiske iz dijela javnosti i tadašnje oporbe da ovo pitanje sekuritizira. Humanitarni pristup podrazumijevao je organizirani prijem, kratkotrajni smještaj i siguran tranzit prema mađarskoj i slovenskoj granici odnosno dalje prema uglavnom Austriji i Njemačkoj. Dobro organiziran prijem i transport izbjeglica te dobra informiranost javnosti utjecali su na to da u Hrvatskoj ne dođe do protu-migracijskog raspoloženja. Štoviše, kod značajnog broja građana i dijela nevladinih organizacija pokretane su različite humanitarne akcije koje su bile usmjerene na pružanje pomoći izbjeglicama. Zbog toga zagovornici sekuritizacije nisu imali dovoljno argumenata da bi uvjerali javnost u potrebu poduzimanja izvanrednih mjera, kojima bi se štitila hrvatska granica, uključujući angažiranje vojske i izgradnju žičane ograde. Ovim je Republika Hrvatska utjecala na oblikovanje javnosti koja, za razliku od javnosti u nekim drugim europskim državama, trenutno ne pokazuje negativan stav prema izbjeglicama. U prilog toj tvrdnji ide izostanak bilo kakvih javnih manifestacija koje bi bile usmjerene protiv migranata.

Pitanje migracija u javni diskurs dolazi prvenstveno zbog događaja u širem okruženju, pri čemu se vrlo rijetko razgovara o hrvatskoj poziciji u odnosu na ovo pitanje i dugoročnim politikama i strategijama. Stoga i pitanje integracije migranata još uvijek nije postalo predmetom sustavne javne rasprave, a događa se sporadično. Glavni inicijatori tih rasprava su nevladine organizacije, koje ukazuju na moguće probleme u postojećem zakonodavstvu kao i nedostatak organizacijskih i kadrovskih kapaciteta odnosno sveobuhvatne integracijske politike. Ipak tijekom izborne kampanje na prošlim parlamentarnim izborima 2015. godine,

izbjeglička/migracijska kriza bila je jedno od važnijih pitanja u raspravi i sredstvo stjecanja političkih bodova. Razdoblje od prošlog izbjegličkog vala u Hrvatskoj bilo je obilježeno političkom nestabilnošću te je došlo do raspisivanja prijevremenih izbora koji su održani 11. rujna 2016. U odnosu na prethodnu predizbornu kampanju, tijekom ove izborne kampanje pitanje migracija nije bilo u tolikoj mjeri zastupljeno na dnevnom redu političkih stranaka.

Migracija i integracija u Republici Hrvatskoj

Naime iako Republika Hrvatska ima zaokružen zakonodavni okvir, strategije i akcijske planove (Zakon o strancima, Zakon o azilu, Zakon o hrvatskom državljanstvu, Migracijska politika Republike Hrvatske za razdoblje 2013.-2015., Akcijski plan za uklanjanje prepreka u ostvarivanju pojedinih prava u području integracije stranaca za razdoblje 2013.-2015.) koji definiraju mjere prijema, zaštite i integracije stranaca u hrvatsko društvo, taj okvir do sada nije testiran na pravi način. Naime u proteklih 10-ak godina, pa tako i tijekom nedavne izbjegličke/migracijske krize, Hrvatska se nije pokazala kao poželjno krajnje odredište za migrante, izbjeglice i tražitelje azila, o čemu svjedoče statistički podaci koji se vode pri Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske. Podaci o broju tražitelja azila/odobrenih azila variraju od države do države te je tako u Republici Hrvatskoj u proteklih deset godina odobreno svega 176 zahtjeva za međunarodnom zaštitom.⁴ Od siječnja do kraja ožujka 2016. broj tražitelja međunarodne zaštite iznosio je 379 osoba.⁵

Istraživanje migracija u Hrvatskoj do sada je prvenstveno bilo usmjereno na unutarnje migracije, migracije uzrokovanim ratovima na prostoru bivše Jugoslavije i na Hrvate kao migrante u različitim državama svijeta. Proučavanje suvremenih migracija u Hrvatskoj je tek u začetku, a bilo je potaknuto procesom pristupanja Europskoj uniji početkom 2000-ih, kada je bilo nužno razviti politike u odnosu na migracije kao zajedničko europsko pitanje te uskladiti hrvatsko zakonodavstvo sa pravnom stečevinom EU. Tek migracijska kriza 2015/2016. potaknula je veću motiviranost za istraživanje migracija kao humanitarnog, socio-ekonomskog, sigurnosnog, geopolitičkog i političkog pitanja. Isprepletenost ovih aspekata posljedica je višedimenzionalnosti migracijskih kretanja u kojima se mogu pronaći obilježja svakog od njih.

Kada se govori o integraciji u Hrvatskoj, ona se ponajprije odnosi na nacionalne manjine koje tradicionalno žive u Republici Hrvatskoj ili su nastale uslijed migracija tijekom 20. stoljeća. Postavlja se pitanje može li hrvatski model integracije nacionalnih manjina u društveni, kulturni i politički život, oblikovan nakon osamostaljenja i razvijan dugi niz godina, u pojedinim dijelovima poslužiti i za oblikovanje integracijskih politika prema migrantima i potencijalno novim manjinama. U tekstu će se pokušati pronaći odgovori na ovo pitanje, ukazati na izazove trajnog nastanjanja migranata u Republici Hrvatskoj i mogućnosti njihove integracije. O ovome pitanju se u hrvatskoj političkoj i stručnoj javnosti nedovoljno raspravlja, prvenstveno zbog činjenice što je Hrvatska još uvijek iseljenička, a ne useljenička država.

Iskustva koja Republika Hrvatska ima iz '90-ih godina kada je primila i integrirala veliki broj izbjeglica iz Bosne i Hercegovine i Srbije, samo su djelomično primjenjiva na potencijalno nove okolnosti, s obzirom na činjenicu da se u tom slučaju radilo o stanovništvu istog etničkog i vjerskog identiteta. Ono što bi se moglo iskoristiti kao iskustvo odnosi se na privremeno stambeno i socijalno zbrinjavanje, osiguravanje pristupa tržištu rada te integraciju djece u školski sustav. S obzirom na različite etničke i vjerske identitete mogućih novih useljenika, koncept integracije bi trebao biti mnogo širi, a u proces bi bilo važno uključiti i vjerske zajednice koje tradicionalno djeluju na području Republike Hrvatske. To se prvenstveno odnosi na Islamsku zajednicu, koja je dala značajan doprinos u izbjegličkoj/migracijskoj krizi 2015/2016.

Pored djelovanja državnih institucija, u integraciju migranata trebale bi biti uključene i udruge nacionalnih manjina, posebno onih koje dijele vjerski identitet sa potencijalno novim useljenicima. Zbog toga bi bilo nužno raditi na jačanju njihovih organizacijskih i kadrovskih kapaciteta putem Savjeta za nacionalne manjine Republike Hrvatske. Ono što pak predstavlja osnovno pitanje jest hoće li u doglednom vremenu veći broj migranata zatražiti azil u Republici Hrvatskoj odnosno hoće li profunkcionirati sustav kvota EU-a ili plan preraspodjele migranata. U ovom tekstu polazi se od pretpostavke da će se to dogoditi i da će Hrvatska trajno zbrinjavati značajniji broj migranata i izbjeglica. Temeljno pitanje na koje će se pokušati odgovoriti jest može li se model zaštite nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj u cjelini ili pojedinim dijelovima iskoristiti i za oblikovanje integracijske politike prema migrantima? Hrvatska ima bogato iskustvo u integraciji nacionalnih manjina, uz očuvanje njihovog tradicionalnog identiteta. Zbog toga je važno utvrditi mogu li se neka iskustva u zaštiti nacionalnih manjina primijeniti i na migrante.

Smatramo da bi trebalo provesti opsežna istraživanja koja bi uključila i ispitivanje javnosti migraciji kao i analizu postojećeg pravnog okvira i postojećih kapaciteta za prihvata i stalnu skrb o migrantima u Hrvatskoj.

4 Statistički pokazatelji tražitelja međunarodne zaštite za prvo tromjesečje 2016. Dostupno na: http://www.mup.hr/UserDocsImages/Publikacije/2016/3_16_mz.pdf (27. 05. 2016.)

5 Isto.

Tablica 1. Statistički pokazatelji tražitelja međunarodne zaštite prema državljanstvu i spolu za razdoblje 01.01.2016 - 31.03.2016.

| DRŽAVLJANSTVO | M | Ž | 2016 |
|---------------------|------------|-----------|------------|
| IRAK | 83 | 51 | 134 |
| AFGANISTAN | 58 | 18 | 76 |
| SYRIJA | 42 | 7 | 49 |
| IRAN | 20 | 11 | 31 |
| ALŽIR | 17 | | 17 |
| MARAKO | 17 | | 17 |
| SOMALIJA | 9 | 2 | 11 |
| PAKISTAN | 10 | | 10 |
| TURSKA | 2 | 4 | 6 |
| LIBANON | 4 | | 4 |
| NIGERIJA | 4 | | 4 |
| SRBIJA | 3 | 1 | 4 |
| MAKEDONIJA | 2 | 1 | 3 |
| KUBA | 2 | | 2 |
| PALESTINA | 2 | | 2 |
| RUSKA FEDERACIJA | 1 | 1 | 2 |
| BOSNA I HERCEGOVINA | 1 | | 1 |
| EGIPAT | 1 | | 1 |
| KUVAJT | 1 | | 1 |
| MALI | 1 | | 1 |
| NJEMAČKA | | 1 | 1 |
| SIERA LEONE | 1 | | 1 |
| UKRAJINA | 1 | | 1 |
| UKUPNO | 282 | 97 | 379 |

Pozadina integracije nacionalnih manjina u Hrvatskoj

Nakon stjecanja neovisnosti Republika Hrvatska oblikovala je i izgradila sveobuhvatan model zaštite nacionalnih manjina. Oblikovanje ovoga modela započelo je donošenjem Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj.⁶ Njegovo usvajanje u Hrvatskom saboru bilo je uvjet i međunarodnog priznanja Republike Hrvatske 15. 1. 1992. Rat u Hrvatskoj onemogućio je provođenje ovog Zakona, a trebalo je proći i nekoliko godina da se stvore

6 Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj. Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1992_06_34_896.html (06. 9. 2016.)

društvene okolnosti koje će biti poticajne za ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Tako je nakon 2000. godine i donošenja novog Ustava započeo proces zakonske regulacije ostvarivanja prava nacionalnih manjina. Najprije su 2000. godine doneseni Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina⁷ i Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina.⁸ Nakon toga je 2002. godine usvojen i Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina,⁹ čime je bio zaokružen model njihove zaštite. Republika Hrvatska potpisnica je i niza međunarodnih dokumenata¹⁰ u području ljudskih prava i prava nacionalnih/etničkih manjina kao i niza bilateralnih sporazuma o zaštiti nacionalnih manjina, mahom sa susjednim državama. Samo donošenje ovih zakona nije značilo i njihovo cjelovito provođenje u praksi, posebno u nekim segmentima, kao što su službena upotreba jezika i pisma ili zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne vlasti. Zbog toga je bio važan proces pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, u kojem se kontinuirano pratio napredak u implementaciji prava nacionalnih manjina. To je posebno bilo važno za Romsku i Srpsku nacionalnu manjinu, na koje se odnosio i najveći broj problema vezanih za obrazovanje, socijalnu uključenost, stanovanje i zapošljavanje. U prilog ovakvim tvrdnjama ide činjenica da je bilo potrebno usvojiti Akcijski plan za provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.¹¹

Princip integracije i identiteta

Prethodno navedene zakonske pretpostavke omogućile su da se prava nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj ostvaruju na dva principa: integracija i identitet. To znači da su pripadnici nacionalnih manjina ravnopravni građani sa svim pravima i obavezama i da imaju vrlo široke mogućnosti očuvanja i razvijanja vlastitog identiteta kao i sudjelovanja u procesima odlučivanja na svim razinama vlasti. Posebno je važno naglasiti da je Republika Hrvatska u Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina izabrala vrlo liberalan pristup. Tako se u ovom zakonu nacionalna manjina definira kao:

7 Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj. Dostupno na: <http://www.propisi.hr/print.php?id=5271> (06. 09. 2016.)

8 Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina. Dostupno na: <http://www.zakon.hr/z/318/Zakon-o-odgoju-i-obrazovanju-na-jeziku-i-pismu-nacionalnih-manjina> (06. 09. 2016.)

9 Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina. Dostupno na: <http://www.zakon.hr/z/295/Ustavni-zakon-o-pravima-nacionalnih-manjina> (06. 09. 2016.)

10 Posebno su važni dokumenti Vijeća Europe – Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima i Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina.

11 Dostupno na: Akcijski plan za provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. https://www.google.hr/?gfe_rd=cr&ei=ARfQV-nhKtLw8AfnrbOgAQ#q=Akcijski+plan+za+provedbu+Ustavnog+zakona+o+pravima+nacionalnih+manjina.+ (06. 09. 2016.)

“skupina hrvatskih državljana čiji pripadnici su tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske, a njeni članovi imaju etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja.”¹² Iz ove definicije je vidljivo da se pod nacionalnim manjinama podrazumijevaju skupine državljana Republike Hrvatske koji dijele etnička, vjerska, jezična i kulturna obilježja, različita od obilježja većinskog hrvatskog naroda i koji žele dugoročno očuvati tradicionalni identitet. Ovdje se postavlja pitanje što se podrazumijeva pod pojmom „tradicionalne nastanjenosti“ i o kojem vremenskom razdoblju se može raditi. Odgovor možemo pronaći u dosadašnjoj praksi, prema kojoj se nisu mogle formirati nove nacionalne manjine, nakon što su definirane i poimence navedene u Izvorišnim osnovama Ustava Republike Hrvatske iz 2010. godine. Nakon stjecanja samostalnosti, Republika Hrvatska priznala je prava dotadašnjim nacionalnim manjinama (koje su imale status narodnosti u SFRJ)¹³ kao i narodima koji su bili konstitutivni u okviru bivše zajedničke države.¹⁴ Isto tako status nacionalne manjine dobile su i zajednice koje su bile tradicionalno nastanjene na području Republike Hrvatske, prethodno u SR Hrvatskoj nisu imale status narodnosti, a koje su za priznavanjem manjinskog statusa iskazale interes.¹⁵

U tom kontekstu, pod pretpostavkom da će se u doglednoj budućnosti u Republici Hrvatskoj formirati i nove imigrantske zajednice, postavlja se pitanje mogu li i ove zajednice u budućnosti pretendirati na status nacionalne manjine i time steći pravo na političku participaciju i očuvanje i razvijanje vlastitog identiteta – dakle na prava koja prema postojećem zakonskom okviru imaju pripadnici nacionalnih manjina u Hrvatskoj? Za sada to nije moguće, zbog činjenice da se na popisu stanovništva može izraziti pripadnost samo jednoj od priznatih nacionalnih manjina, dok se iskazivanje pripadnosti drugim narodima prikazuje u kategoriji „Ostali”.¹⁶ To znači da bez promjene Ustava, u kojem bi se izrijeком navele nove manjine i promjene u metodologiji provođenja popisa stanovništva i prikaza rezultata popisa, nije moguće formiranje novih nacionalnih manjina u Hrvatskoj.

Važno je uočiti i da formulacija iz članka 5. Ustavnog zakona ne predviđa brojnost odnosno minimalni broj ljudi

koji izražavaju pripadnost nekom identitetu, a koji bi im omogućio priznavanje statusa nacionalne manjine. Polazeći od toga, u Republici Hrvatskoj bi uz prethodno navedene uvjete bilo u doglednoj budućnosti teoretski moguće formiranje i novih nacionalnih manjina bez obzira na brojnost pripadnika, koje bi imale ista prava kao i postojeće nacionalne manjine. No čini se da to nije previše izgledno. Hrvatsko iskustvo u zaštiti nacionalnih manjina je pozitivno, iako još uvijek postoje određeni problemi u ostvarivanju prava nekih nacionalnih manjina, poput Srba i Roma. U procesu pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji događao se stalni napredak u ostvarivanju zakonima zajamčenih prava nacionalnih manjina. Posebna pozornost bila je usmjerena na jačanje kapaciteta za sudjelovanje nacionalnih manjina u donošenju političkih odluka na svim razinama vlasti kao i za njihovu što cjelovitiju integraciju. Monitoring od strane Europske unije kroz izvješća o napretku po pojedinim pregovaračkim poglavljima (u ovom slučaju važno je bilo Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava) odigrao je važnu ulogu u prepoznavanju problema i motiviranju političkih elita da ovom pitanju posvete potrebnu pozornost. Tako je u Izvješću za 2011. godinu, dakle neposredno pred ulazak u EU, navedeno još nekoliko problema, ali i značajan napredak u implementaciji zakona koji se odnose na nacionalne manjine.¹⁷

Zaštita nacionalnih manjina različita je u pojedinim dijelovima Hrvatske i ovisi o odnosu lokalnih i regionalnih vlasti prema ovom pitanju. Zbog toga nije svejedno koja su to područja gdje bi se trajno nastanjivali novi useljenici. Postavlja se pitanje je li moguće različitim poticajnim mjerama ovo stanovništvo usmjeravati prema urbanim ili ruralnim sredinama odnosno prema više ili manje razvijenim dijelovima Hrvatske. Izuzetno je važno da se novo-pridošlo stanovništvo ne osjeća getoizirano i isključeno iz društvenih procesa. Nakon stjecanja hrvatskog državljanstva, ukoliko to bude moguće, ne mora se dogoditi da će useljenička populacija iskazivati želju i interes za oblikovanjem nove nacionalne manjine i stjecanjem manjinskog statusa. Moguće je da će se dio tog stanovništva usmjeriti samo prema integraciji bez potrebe očuvanja i razvijanja tradicionalnog identiteta, korištenjem modela koji se primjenjuje na nacionalne manjine. Pretpostavlja se da je to pristup koji bi bio prihvatljiviji i pripadnicima većinskog naroda, ali i pripadnicima postojećih nacionalnih manjina. Iako skromna, Hrvatska ima određena iskustva u integraciji stranaca porijeklom iz različitih dijelova svijeta, koji su u Hrvatsku došli na školovanje ili iz nekih drugih osobnih razloga. Međutim ta iskustva su na individualnoj razini i nisu posljedica razrađenog sustava integracije stranaca u hrvatsko društvo.

12 Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina Republike Hrvatske, čl. 5.

13 Talijani, Česi, Slovaci, Mađari, Rusini, Ukrajinici, Nijemci, Austrijanci, Židovi.

14 Srbi, Slovenci, Bošnjaci, Crnogorci, Makedonci.

15 Albanci, Bugari, Turci, Rusi, Romi, Vlasi, Poljaci i Rumunji.

16 „Podaci Popisa 2011. prema narodnosti prikazuju se tako da se najprije ispisuje podatak za većinski hrvatski narod, a potom abecednim redom podaci za 22 nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj. Slijede podaci za ostale narode, potom za osobe koje su se izjasnile u smislu regionalne i vjerske pripadnosti, potom podatak za osobe čiji se odgovori nisu mogli svrstati (neraspoređeno), a na kraju podaci za osobe koje se nisu izjasnile i za osobe nepoznate narodnosti (odgovor nije bio upisan).” Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011. godine, Metodološka objašnjenja. Dostupno na: <http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/censusmetod.htm> (07. 09. 2016.)

17 Izvješće o napretku za 2011. godinu kao prilog priopćenja Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Europska komisija, Bruxelles, 2011. Dostupno na: http://www.mvep.hr/files/file/dokument/111012_Izvjesce_o_napretku_2011_FINAL.pdf (07. 09. 2016.)

Ukupno gledajući, bez obzira na nedostatak sustavnih znanstvenih istraživanja o ovoj temi, hrvatsko društvo ima pozitivan stav prema pripadnicima manjina, što pokazuje izuzetno mali broj incidenata na etničkoj osnovi. To se može vidjeti iz medijskih sadržaja u kojima se vrlo rijetko iznose stavovi u kojima se iskazuje netrpeljivost prema nacionalnim manjinama. Kada se to i dogodi, vrlo brzo se događa javna reakcija i osuda takvih stavova.¹⁸ Put do sadašnjeg stanja nije bio nimalo lagan. U proteklih 25 godina hrvatska javnost prošla je značajnu evoluciju u prihvaćanju različitosti, na što su utjecali različiti faktori, od donošenja anti-diskriminacijskih zakona, procesa pristupanja Europskoj uniji, djelovanje medija, obrazovnog sustava i općenito tolerantnije komunikacije u javnom polju. To ne znači da se ova iskustva prema postojećim nacionalnim manjinama mogu primijeniti i na nove zajednice koje bi mogli oblikovati novi useljenici. Humano postupanje i pomoć pružena migrantima i izbjeglicama na tzv. Balkanskoj ruti, ne znači da bi se to automatski moglo očekivati i u slučaju da se određeni broj izbjeglica i migranata odluči na traženje azila i trajno nastanjanje u Hrvatskoj.

Zbog toga ovom pitanju treba pristupiti vrlo studiozno i odgovorno, sagledavajući sve njegove aspekte. Stoga u osmišljavanje modela integracije treba biti uključen široki krug aktera, kao što su tijela javne vlasti, političke stranke, akademska zajednica, nevladine organizacije, humanitarne organizacije, vjerske zajednice, mediji, predstavnici nacionalnih manjina kao i eksperti koji se bave manjinskim temama. Integracija nacionalnih manjina, pa tako i onih koje bi mogle oblikovati nove manjine, temelji se na vrlo širokim mogućnostima, koje podrazumijevaju uključenost u obrazovni sustav, zajedničko stanovanje, mogućnost zapošljavanja uz dodatne preferencije ako se radi u državnim i javnim službama. Njihova integracija dopunjena je i vrlo širokim mogućnostima očuvanja i razvijanja tradicionalnog identiteta kao i sudjelovanja u procesima odlučivanja na svim razinama vlasti.

Zašto je pitanje integracije važno? Iako Republika Hrvatska nije tipičan izbor krajnjeg odredišta migranata (trenutno), sistemom kvota Europske unije,¹⁹ Hrvatska će se neposredno susresti s potrebom integracije više od 1.600 osoba u sljedeće dvije godine, počevši od srpnja 2016. godine, što je bilo njezino prvo, ali zasigurno ne i zadnje iskustvo s prihvatom, zbrinjavanjem i integracijom migranata. Slabosti i nedostaci integracijskih politika mogu pogodovati nerazumijevanju razvojne perspektive koju potencijalno novo stanovništvo sa sobom donosi. To može rezultirati i radikalizacijom, koja može ići u dva smjera: prvo, u smjeru radikalizacije unutar

unutarnje-političkog spektra i drugo u smjeru radikalizacije unutar migrantske populacije. U državama članicama Europske unije postoji niz primjera ovakvih pojava. S druge strane Republika Hrvatska ima značajno iskustvo u integraciji nacionalnih manjina odnosno u upravljanju različitostima, koje može biti pretočeno u oblikovanje integracijske politike prema migrantima. Integracijska politika, kao dvosmjerni i višedimenzionalan proces, mora biti i odraz ravnoteže između europske razine (direktive, smjernice, preporuke, strategije), nacionalne razine (opći okvir, strategije, zakoni,) kao i regionalnih i lokalnih razina (definiranje kapaciteta, mjere integracije migranata u lokalne sredine).

Kako će dolazak i integracija novih migranata u Hrvatsku promijeniti situaciju, status i raspravu o integraciji nacionalnih manjina u Hrvatskoj?

U tradicionalnom smislu Hrvatska nije odredišna zemlja za useljenike s drugih kontinenata. Štoviše, Hrvatska je još uvijek iseljenička zemlja, osobito u novije vrijeme s pogoršavanjem ekonomskih prilika i s otvaranjem mogućnosti nastanjanja i rada u drugim dijelovima Europske unije. Na temelju dosadašnjih dostupnih statističkih podataka, upitno je hoće li i u kojem trenutku u Hrvatsku doći veći broj tražitelja azila. Naime hrvatsko iskustvo u posljednjih 10-ak godina vrlo je skromno, a rasprava o ovom pitanju intenzivirala se tek s izbjegličkom/migracijskom krizom 2015/2016., i to u kontekstu Balkanske rute na kojoj se nalazi i Republika Hrvatska. Veliki doprinos otvaranju ove teme dao je nevladin sektor, koji se vrlo kritički odnosio prema načinu na koji je Hrvatska pristupila situaciji – odnosno kritizirajući pristup koji se temeljio na sigurnom prolasku kroz hrvatski teritorij i nedovoljnim naporima da se dio tih ljudi motivira da zatraže azil u Hrvatskoj.

Diskurs o integraciji treba odmaknuti od trenutnih događaja i osmisлити model koji će biti otporan na neke „nekontrolirane“ ili iznenadne događaje i negativne procese, kao što je to bilo u nedavnoj izbjegličkoj/migracijskoj krizi. Potrebno je oblikovati cjeloviti model koji će biti stabilan i koji će se sustavno primjenjivati u slučaju dolaska novog stanovništva, koliko god se to činilo malo izglednim.

Ideja o dugoročnoj integraciji migranata u hrvatsko društvo ne može utjecati na postojeći model zaštite nacionalnih manjina. Ovaj model rezultat je dugog procesa u kojem je oblikovan i vezi kojeg kojeg je postignut društveni konsenzus. Pokretanje bilo kakve rasprave o ovom pitanju koja bi bila usmjerena na sužavanje prava nacionalnih manjina ne bi dobilo podršku većinske javnosti. Zbog toga se ove rasprave, izuzev predizbornih kampanja i vrlo pragmatičnih ciljeva, ne pokreću. Drugo je pitanje, bi li se prava migranata mogla širiti da dosegnu razinu prava nacionalnih manjina? Odgovor je za sada negativan, zbog toga što nije omogućeno Ustavom i drugim zakonima koji se odnose na prava nacionalnih manjina i zbog činjenice što se na ne-državljane primjenjuju drugi zakoni. Kada bi se ovo pitanje stavilo u perspektivu

18 Culej za zastupnika Roma rekao da 'laže kao srpski cigan', Jutarnji list, 23. 08. 2016. Dostupno na: <http://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/govor-mrznje-clana-hdz-a-culej-za-zastupnika-roma-rekao-da-laze-kao-srpski-cigan/4636397/> (07. 09. 2016.)

19 European schemes for relocation and resettlement. Dostupno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/europe-an-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_annex_en.pdf (27. 08. 2016.)

Tablica 2. Statistički podaci o tražiteljima međunarodne zaštite maloljetnika bez pratnje prema dobi i spolu zaključno do 31.03.2016.

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | UKUPNO |
|-------------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|----------|----------|------------|
| M | 21 | 38 | 194 | 69 | 54 | 10 | 5 | 6 | 397 |
| 0-13 bez pratnje | 3 | | 3 | | | | 2 | | 8 |
| 14-15 bez pratnje | 4 | 6 | 18 | 11 | 8 | | 1 | | 48 |
| 16-17 bez pratnje | 14 | 32 | 173 | 58 | 46 | 10 | 2 | 6 | 341 |
| Ž | | | 3 | 1 | 1 | | | 1 | 6 |
| 0-13 bez pratnje | | | | | | | | 1 | 1 |
| 16-17 bez pratnje | | | 3 | 1 | 1 | | | | 5 |
| UKUPNO | 21 | 38 | 197 | 70 | 55 | 10 | 5 | 7 | 403 |

nekoj duljeg razdoblja, primjerice nekoliko desetljeća, određena iskustva u primjeni modela integracije nacionalnih manjina mogla bi biti primjenjiva i na te nove zajednice.

Osobito važno će biti pitanje kako će se prema useljenicima odnositi većinska javnost odnosno hoće li biti otvorena i poticati njihovu integraciju u hrvatsko društvo ili će biti sklonija izolaciji i getoizaciji ovog stanovništva. U prvom slučaju, manje je vjerojatno da će useljenici biti motivirani da oblikuju manjinske zajednice s određenim kolektivnim pravima, dok bi u drugom slučaju na to bili prisiljeni. Njihova getoizacija mogla bi proizvesti ozbiljne probleme u socijalnom i sigurnosnom smislu, o čemu svjedoče primjeri neuspješne integracije diljem Europe. Kako bi se takve negativne pojave prevenirale, potrebno je integracijskim mjerama djelovati i prema migrantima i prema domicilnom stanovništvu, posebice posredstvom obrazovnih institucija, medija i civilnog društva. Budući da se Hrvatska, za razliku od europskih useljeničkih država, nalazi na početku ovog procesa, pored vlastitih iskustava može iskoristiti i njihova iskustva u oblikovanju integracijske politike prema migrantima, bilo da će se oni privremeno ili trajno nastaniti.

Što bi Hrvatska vlada trebala učiniti kako bi se pripremila na integraciju novo-pristiglih migranata u Hrvatsku?

Hrvatska vlada raspolaže organizacijskom strukturom i iskustvom u zbrinjavanju migranata i izbjeglica u kraćem vremenskom razdoblju. Iskustva u njihovom trajnom zbrinjavanju su vrlo skromna zbog malog broja tražitelja azila, koji su željeli ostati u Hrvatskoj. Za razliku od državne razine, koja je organizacijski i kadrovski pripremljena za prijem i zbrinjavanje izbjeglica i migranata, regionalne i lokalne razine to nisu. Postoji nedovoljna povezanost između državne i regionalnih i lokalnih razina. Za sada se razgovara o tri lokacije gdje bi se izbjeglice/migranti privremeno zbrinjavali – u Rijeci, Splitu i Zagrebu. Iako je ova informacija javno obznanjena, za sada se ne mogu uočiti aktivnosti iz kojih je vidljivo da se u ovim gradovima provode

odgovarajuće pripreme, posebno one koje su usmjerene na senzibiliziranje javnosti. Druga je mogućnost da se primjeni disperzirani model, koji bi omogućio da se migranti/izbjeglice trajno nastane u bilo kojem dijelu Hrvatske, zbog čega bi bilo potrebno u odnosu na ovo pitanje senzibilizirati cjelokupnu javnost. Najlošiji scenarij bio bi onaj kada bi Hrvatska primila dogovorenu kvotu izbjeglica/migranata i kada bi ti ljudi nakon početnog zbrinjavanja bili prepušteni sami sebi, bez primjene mjera usmjerenih na njihovu integraciju u obrazovni sustav, tržište rada, socijalnu i u perspektivi političku uključenost.

Prvi korak u tom pogledu trebalo bi biti senzibiliziranje javnosti, kojim bi se nastojalo stvoriti klimu među općom populacijom koja novo stanovništvo neće percipirati kroz prizmu straha od nepoznatog i ugroze vlastite sigurnosti, identiteta i socijalnih prava. U tom procesu važnu ulogu imaju mediji, politička elita na svim razinama vlasti, nevladine organizacije, ali i javne osobe. Sveobuhvatnim programom senzibilizacije trebala bi se prevladati u nekim državama prisutna percepcija da su migranti i izbjeglice teret koji parazitira na sustavu, kojeg svojim davanjima održavaju građani.

Drugi korak trebala bi biti javna rasprava u kojoj će jasno biti naznačeni osnovni parametri i razmjeri prijema izbjeglica/migranata/tražitelja azila u Republiku Hrvatsku. Bilo bi važno da se javnost upozna što društvo može ponuditi u smislu integracije potencijalno novog stanovništva te da osvijesti činjenicu da to novo stanovništvo sa sobom donosi i razvojne potencijale, koji bi Hrvatskoj u budućnosti mogli biti izuzetno važni. Važno je osmisliti sve faze procesa do njihove pune integracije u hrvatsko društvo. Osim početne faze prijema i privremene skrbi i zaštite, ključna je faza pripreme za uključivanje u obrazovni sustav i tržište rada (poput učenja jezika). To će zahtijevati vrlo skori početak priprema određenih institucija za realizaciju ovih zadataka. Tu se prvenstveno misli na Ministarstvo obrazovanja, znanosti i sporta, Ministarstvo rada i socijalne skrbi, Ministarstvo zdravlja, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Hrvatsku udrugu poslodavaca i sindikate. U osmišljavanju dugoročnog modela integracije, Hrvatska bi trebala crpiti primjere dobre prakse u drugim europskim, ali i neeuropskim državama, poput Kanade.

Da bi proces mogao započeti, potrebna je stručna rasprava koja će uključivati široki dijapazon stručnjaka – od demografa, ekonomista, pravnika, politologa, sociologa, pedagoga, psihologa i drugih, koji mogu doprinijeti cjelovitosti integracijskog modela. Dugoročne politike integracije izbjeglica/migranata/tražitelja azila ne bi trebale biti jednosmjerne, nego višesmjerne i to na relaciji država-domicilno stanovništvo-izbjeglice/migranti/tražitelji azila, pri čemu je osobito važna uloga obrazovnog sustava. Pitanje migracija/izbjeglištva/azila potrebno je depolitizirati ili spriječiti njegovu politizaciju odnosno desekuritizirati ili spriječiti njegovu sekuritizaciju te ga smjestiti u kontekst socijalne sfere i socijalne politike. Izuzetno je važno da ovo pitanje ne bude predmet rasprava u izbornim kampanjama, kako na državnim tako i na lokalnim izborima.

Za sada u Republici Hrvatskoj ne postoje ekspertni timovi koji bi bili sastavljeni od vladinih dužnosnika, eksperata i predstavnika nevladinih organizacija koji bi sustavno mogli razmatrati pitanja zbrinjavanja i integracije migranata. Također bilo bi dobro razmotriti mogućnost formiranja zasebnog tijela državne vlasti, kao posebnog vladinog ureda ili organizacijske jedinice u jednom od ministarstava, koje će biti nositelj aktivnosti pri osmišljavanju koncepta migracijske politike, pa tako i politike integracije migranata. Takva iskustva već postoje u nekim drugim državama, poput Njemačke, Velike Britanije ili Kanade. Osnivanjem takvog tijela dodatno bi se osnažili kapaciteti postojećih državnih tijela koja u svome djelokrugu djelomično obuhvaćaju i pitanje migracija. U pogledu administrativnih kapaciteta potrebno je istaknuti Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, u čijem djelokrugu je koordiniranje i izvješćivanje o mjerama integracije stranaca u hrvatsko društvo, a čiji je ravnatelj ujedno i predsjednik Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo. Ovo povjerenstvo osnovano je odlukom Vlade Republike Hrvatske u travnju 2013. godine, a osim ravnatelja Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, članovi su „predstavnici resornih tijela nadležnih za područje obrazovanja, zdravlja, socijalne politike, rada i zapošljavanja, kulture, stanovanja, unutarnjih poslova, vanjskih poslova, regionalnog razvoja i fondova Europske unije, predstavnik Državnog ureda za Hrvate izvan Republike Hrvatske, predstavnik Državnog ureda za obnovu i stambeno zbrinjavanje te predstavnik Ureda za udruge.“²⁰ Mogući smjer razvoja jest i preinaka navedenog Stalnog povjerenstva, kao međuresornog tijela za provedbu, u zasebnu instituciju, koja bi osim provedbe bila i nositelj izrade politika migracija i integracije migranata. Takav smjer predviđen je i u Migracijskoj politici Republike Hrvatske za razdoblje 2013-2015. godine, u kojoj se ističe da je integracija migranata u hrvatsko društvo jedan od najvećih problema u cjelokupnoj politici migracija te da je

stoga potrebno „osnivanje međuresornog tijela koje će svojom visokom razinom imenovanih predstavnika jamčiti odgovarajuće pomake u rješavanju ove problematike, a učinkovitost toga tijela postići će se imenovanjem manjih radnih skupina, sastavljenih od stručnjaka koji će djelovati na operativnoj razini“.²¹

Vlada bi putem Ministarstva vanjskih i europskih poslova trebala osigurati i bolju koordinaciju sa susjednim zemljama, posebno onima koje nisu članice Europske unije kao i sa samim tijelima EU-a. U tom pogledu hrvatske institucije trebale bi biti sposobne iskoristiti sredstva koja su u okviru Europskog fonda za integraciju (EIF) i Europskog socijalnog fonda (ESF) namijenjena olakšavanju integracije migranata u državama članicama EU.²²

Kako bi službeni predstavnici nacionalnih manjina trebali reagirati na ovakav razvoj događaja?

Trenutno ne postoje istraživanja o tome kakav je stav pripadnika nacionalnih manjina i njihovih predstavnika o migracijama. Stoga je za potrebe ovoga prikaza upućen upit predsjedniku Savjeta za nacionalne manjine Republike Hrvatske. Savjet za nacionalne manjine smatra kako je prethodni, a potencijalno i novi izbjeglički/migracijski val primarno humanitarno pitanje, ali se uzima u obzir i njegov sigurnosni značaj.

Predstavnici Savjeta za nacionalne manjine Republike Hrvatske izrazili su stav protiv podizanja zidova, žičanih prepreka i bilo koje vrste ograda i smatraju kako je potrebno stvoriti uvjete za učinkovitu graničnu kontrolu ulaska izbjeglica i migranata kao i politiku povezanu s prihvaćanjem kontrolirane kvote. S obzirom na aktualne odnose između Turske i Europske unije koji dovode u pitanje provedbu postignutog dogovora o kontroli izbjegličkog vala, Savjet za nacionalne manjine smatra da se u Republici Hrvatskoj tom pitanju ne daje dovoljno javnog prostora i da osobito nedostaje stručnih analiza, potpunih informacija kao i edukativnih kampanja koje bi onemogućile stvaranje stereotipa o izbjeglicama i migrantima u pogledu njihove etničke, vjerske i rasne različitosti.

U pogledu članka 5. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, u kojem se definira nacionalna manjina, Savjet za nacionalne manjine Republike Hrvatske smatra da izbjeglice i migranti, koji su zatražili azil i stalni boravak u Republici Hrvatskoj, s obzirom da nisu tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske, a nemaju hrvatsko državljanstvo, ne mogu automatizmom i odmah stjeći status nacionalne manjine. Nakon neophodnog integracijskog razdoblja kao i stjecanja hrvatskog državljanstva, oni bi mogli imati pravo, ukoliko izraze želju za očuvanjem svog etničkog, jezičnog,

20 Izvješće o radu Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo u 2015. godini, lipanj 2016. Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Sjednice/2016/28%20sjednica%20vlade/28%20-%2028.pdf> (30. 08. 2016.)

21 Migracijska politika Republike Hrvatske za razdoblje 2013. do 2015. godine, str. 5. Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_03_27_456.html (25. 08. 2016.)

22 Dostupno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/integration-fund/index_en.htm (25. 08. 2016.)

Tablica 3. Statistički pokazatelji osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u Republici Hrvatskoj zaključno do 31.03.2016.

| Zaštita/vrsta | Godina zaštite | | | | | | | | | | | | |
|------------------------------------|----------------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------|
| | Spol | Dob | 2006 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | UKUPNO |
| Azil | M | 0-13 | | | 3 | | | 3 | 2 | | 3 | | 11 |
| | | 14-17 | | | 1 | 1 | 1 | 3 | | | | 1 | 7 |
| | | 18-34 | | 3 | 1 | 3 | 1 | 4 | | 9 | 21 | 1 | 43 |
| | | 35-64 | | | 1 | | 2 | 5 | 2 | 3 | 7 | | 20 |
| | M Zbroj | | | 3 | 6 | 4 | 4 | 15 | 4 | 12 | 31 | 2 | 81 |
| | Ž | 0-13 | | | 3 | | | 2 | 2 | | 2 | | 9 |
| | | 14-17 | | | | | | 1 | | | | | 1 |
| | | 18-34 | 1 | | | 1 | | 3 | | 3 | 2 | | 10 |
| | | 35-64 | | | 2 | | | | 1 | | 1 | | 4 |
| | Ž Zbroj | | | 1 | | 5 | 1 | | 6 | 3 | 3 | 5 | 24 |
| Azil UKUPNO | | | 1 | 3 | 11 | 5 | 4 | 21 | 7 | 15 | 36 | 2 | 105 |
| Supsidijarna zaštita | M | 0-13 | | | | 1 | 1 | 2 | 3 | | | | 7 |
| | | 14-17 | | | | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | | | 6 |
| | | 18-34 | | 3 | 2 | 1 | 2 | 2 | 6 | 8 | 3 | | 27 |
| | | 35-64 | | | | 2 | | 3 | | 1 | 2 | | 8 |
| | M Zbroj | | | 3 | 2 | 6 | 4 | 8 | 10 | 10 | 5 | | 48 |
| | Ž | 0-13 | | | | 1 | 3 | 2 | 3 | | 1 | | 10 |
| | | 14-17 | | | | | | | 2 | | | | 2 |
| | | 18-34 | | | | 2 | 2 | 2 | 1 | | | | 7 |
| | | 35-64 | | | | | | 2 | 1 | | 1 | | 4 |
| | Ž Zbroj | | | | | 3 | 5 | 6 | 7 | | 2 | | 23 |
| Supsidijarna zaštita UKUPNO | | | 3 | 2 | 9 | 9 | 14 | 17 | 10 | 7 | | 71 | |
| UKUPNO | | | 1 | 6 | 13 | 14 | 13 | 35 | 24 | 25 | 43 | 2 | 176 |

kulturnog i vjerskog identiteta, različitog od identiteta drugih građana, i ako se za to stvore potrebni zakonski uvjeti, steći status nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj. Takva iskustva postoje u Europskoj uniji, a najbolji primjer je Češka koja je Vijetnancima priznala status nacionalne manjine 2003. godine, na što je utjecala njihova brojnost i integracija u češko društvo.²³

Ovo češko iskustvo je vrlo indikativno i pokazuje da se postojeće zakonodavstvo može interpretirati i mijenjati u cilju priznavanja formalnog statusa nacionalne manjine zajednicama koje su formirali useljenici, dakle, zajednicama koje nisu tradicionalno bile nastanjene na nekom području. Također definicija sadržana u članku 5. hrvatskog Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, u kojoj se spominju „državljeni čiji pripadnici su tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske“ podložna je različitim interpretacijama pojma „tradicionalne nastanjenosti“. Zbog toga bi bilo neophodno dobiti izvorno tumačenje Ustavnog suda Republike Hrvatske o tom pojmu i njegovoj povezanosti sa mogućnošću stjecanja formalnog statusa nacionalne manjine.

Zaključak

Hrvatska, kao ponajprije tranzitna zemlja, do sada nije oblikovala odgovarajuće integracijske politike koje bi stvorile uvjete za trajno nastanjanje migranata na njezinom području i njihovo uključivanje u procese rada i obrazovne procese. Preferiranje humanitarnog pristupa migracijskoj krizi koji je podrazumijevao samo siguran prolaz migranata preko teritorija Hrvatske imao je podršku većinske javnosti. Međutim to ne znači da će takvu podršku imati i integracijska politika prema migranatima koji će se stalno nastaniti u Hrvatskoj. Zbog toga je potrebno istražiti integracijske kapacitete hrvatskog društva kako u normativnom tako i u demografskom, geografskom, socijalnom, sigurnosnom i političkom smislu. Hrvatska kao članica Europske unije uključena je u sustav kvota raspodjele migranata koje mora zbrinuti prema pravilima međunarodne zaštite. To je valjan razlog za provođenje istraživanja koje će obuhvatiti hrvatske građane te stalno nastanjene migrante u pogledu mogućeg pravca razvoja integracijske politike. Percepcija javnosti prema migrantima bit će ključna za oblikovanje i predlaganje mjera u cilju prihvaćanja migranata u sredinama stalnog nastanjanja.

Reference:

- Akcijski plan za provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.
https://www.google.hr/?gfe_rd=cr&ei=ARfQV-nhKtLw8AfnrbOgAQ#q=Akcijski+plan+za+provedbu+Ustavnog+zakona+o+pravima+nacionalnih+manjina.+
- Culej za zastupnika Roma rekao da 'laže kao srpski cigan',
 Jutarnji list, 23. 08. 2016.
<http://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/govor-mrznje-clana-hdz-a-culej-za-zastupnika-roma-rekao-da-laze-kao-srpski-cigan/4636397/>
- European schemes for relocation and resettlement.
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_annex_en.pdf
- Izješće o radu Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo u 2015. godini, lipanj 2016.
<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Sjednice/2016/28%20sjednica%20vlade/28%20-%2028.pdf>
- Izješće o napretku za 2011. godinu kao prilog priopćenja Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Europska komisija, Bruxelles, 2011. http://www.mvep.hr/files/file/dokumenti/111012_Izvjescje_o_napretku_2011_FINAL.pdf
- Key Migration Terms. International organization for Migration. <http://www.iom.int/key-migration-terms>
- Migracijska politika Republike Hrvatske za razdoblje 2013. do 2015. godine
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_03_27_456.html
- Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011. godine, Metodološka objašnjenja.
<http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/censusmetod.htm>
- Statistički pokazatelji tražitelja međunarodne zaštite za prvo tromjesečje 2016.
http://www.mup.hr/UserDocsImages/Publikacije/2016/3_16_mz.pdf
- Statut Rady vlády pro národnostní menšiny.
http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnm/130703_statut_usneseni_530.pdf
- Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj.
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1992_06_34_896.html
- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina.
<http://www.zakon.hr/z/295/Ustavni-zakon-o-pravima-nacionalnih-manjina>
- Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.
<http://www.propisi.hr/print.php?id=5271>
- Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina.
<http://www.zakon.hr/z/318/Zakon-o-odgoju-i-obrazovanju-na-jeziku-i-pismu-nacionalnih-manjina>
- <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/Mixed-Migration-HOA.pdf>
- http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/integration-fund/index_en.htm
- <http://www.vlada.cz/en/ppov/rnm/historie-a-soucasnost-rady-en-16666/>

²³ <http://www.vlada.cz/en/ppov/rnm/historie-a-soucasnost-rady-en-16666/> (31. 08. 2016.). Prema članku 3 Statuta Rady vlády pro národnostní menšiny, Vijetnanci imaju pravo na predstavnika u Vijeću za nacionalne manjine Češke Republike. http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnm/130703_statut_usneseni_530.pdf

Newly Arriving Migrants and National Minorities in Croatia¹

Bullet Points:

- The refugee/migrant crisis of 2015/2016 in Europe generated numerous issues at EU level and negatively affected the EU-Turkey relations, and especially relations between the countries along the Balkan route.
- The issue of migration enters the public discourse primarily due to events in broader surroundings, while the question of the Croatian position regarding this problem as well as long-term policies and strategies are very rarely discussed.
- The main initiators of these debates are non-government organisations which point to potential problems in the existing legislation and the lack of organizational and human resources capacities, i.e. of a more comprehensive integration policy.
- Migration research in Croatia has primarily focused on internal migration, the migration caused by wars in the region of former Yugoslavia and on Croats as migrants in various countries of the world.
- Croatia, being a primarily transit country, has not yet developed adequate integration policies creating conditions for permanent settlement of migrants on its territory as well as their inclusion in the work and education processes.
- Croatia has a rich experience in national minority protection, organized along the principles of *integration* and *identity*. Therefore, it is important to determine whether the experiences in the protection of national minorities can be applied to the integration of migrants.
- As an EU member state, Croatia will have to provide permanent care for a more considerable number of migrants and refugees in the long run.
- In this context, assuming that in the near future new immigrant communities will be formed in the Republic of Croatia, the question arises whether these communities can aspire to the national minority status and all the subsequent rights.
- The idea of long-term integration of migrants into the Croatian society will not affect the existing model of protection of national minorities. This model is the result of a long process in which it has been shaped and around which a social consensus has been reached.

¹ This paper was written within the Centre for International and Security Studies of the Faculty of Political Science at the Zagreb University in collaboration with the Friedrich Ebert Foundation.

Introduction

Migration trends over approximately the past 15 years, mainly driven by conflicts in Africa and the Middle East, were primarily directed towards Western Europe via the Mediterranean Sea. The uncertainty of travel through the Mediterranean Sea redirected the migration flow across the countries of South-Eastern Europe. Therefore, the migrant crisis of 2015/2016 was characterized by shifting the direction of migratory movement towards the so-called Balkan route. This shift had implications for the Republic of Croatia, which is located on the route of mixed migration flows² consisting of migrants³ originating from unstable and war-affected areas of Asia and Africa, mostly from Syria, Afghanistan and Iraq.

The refugee/migrant crisis of 2015/2016 in Europe generated numerous issues at EU level and negatively affected the EU-Turkey relations, especially the relations between the countries along the Balkan route. The absence of a unified position on how the EU should respond to this situation has marked the relations among certain EU members themselves, whereby Eastern European states sharply criticized the approach adopted by Germany but also the whole conduct by Brussels in this extraordinary situation.

The Republic of Croatia, as a non-Schengen EU member, had a specific position at the so-called Balkan route. As a country through which 658,968 migrants had passed over the period of six months, from September 2015 to March 2016, Croatia has not so far encountered a need for permanent reception of migrants on its territory or, consequently for their integration into the Croatian society. Due to its very modest experience as a migrant-receiving country, up until recently the Republic of Croatia has not paid any significant attention to the need of creating a long-term migration policy (and integration policy) or to security aspect of migrations exceeding usual declarations in strategic documents of the highest rank and the leading state officials' statements. Such self-perception of the state as an undesirable destination for migrants and as a transit area towards the rich countries of Western Europe, along with the sudden increase in the number of migrants that were provided with a fast and safe passage through the territory of the Republic of Croatia, presented favourable factors for perceiving the situation predominantly within the dichotomy between the security-based approach (state-centric) and humanitarian approach (human-centric).

The then government opted for the humanitarian approach



Balkan Route

to be applied to this issue in spite of pressures from part of the general public and the then opposition to securitize it. The humanitarian approach implied organized reception, short-lasting accommodation and a safe transit towards the Hungarian and Slovenian borders, i.e. further ahead – mostly towards Austria and Germany. A well-organized reception and transportation of refugees as well as good conveyance of information to the public account for the fact that an anti-migration atmosphere did not take place in Croatia. Moreover, a significant number of citizens and part of non-government organizations participated in organizing humanitarian assistance, aimed at helping refugees. Due to this, securitization advocates did not have enough arguments to persuade the public about the need to undertake extraordinary measures protecting the Croatian border, including the military involvement and putting up a wire fence. This influenced the formation of the public that, unlike the public in some other European countries, is not currently showing a negative attitude towards refugees. This statement is supported by the absence of any public demonstrations directed against migrants.

The issue of migration enters the public discourse primarily due to events in the broader surroundings, while the question of the Croatian position regarding this problem, as well as long-term policies and strategies are very rarely discussed. Therefore, the migrant integration issue has not become the subject of a systematic public debate yet and takes place only occasionally. The main initiators of these debates are non-government organisations which point to potential problems in the existing legislation and the lack of organizational and human resources capacities, i.e. of a more comprehensive integration policy. However, during the campaign at parliamentary elections of 2015, the refugee/migrant crisis received significant attention within debates and served as a

² <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/Mixed-Migration-HOA.pdf> (27/ 05/ 2016)

³ The term „migrant“ in this text is used as a generic concept covering refugees, economic migrants and asylum seekers – thus, the reason for which people choose to leave their countries and places of living has not been defined (war, economic conditions, coercion/voluntariness, environment degradation). Using the generic term is in compliance with the approach of the International Organization for Migration. Key Migration Terms. International Organization for Migration. Accessible at: <http://www.iom.int/key-migration-terms> (27/ 05/ 2016)

means of winning political points. The period since the last refugee wave in Croatia has been marked by political instability and an early election was called and held on September 11, 2016. Compared to the previous election campaign, this one did not see the migration issue being covered to such an extension on the daily agenda of the political parties.

Migration and Integration in Croatia

Although the Republic of Croatia has a well-developed legislative framework, as well as strategies and action plans (the Foreigners Act, the Asylum Act, the Croatian Citizenship Act, 2013-2015 Migration Policy of the Republic of Croatia, 2013-2015 Action Plan for the removal of obstacles to the exercise of particular rights in the area of integration of foreigners) which define the measures of reception, protection and integration of foreigners into the Croatian society, this framework has not been properly tested so far. As a matter of fact, in the past ten years or so, including the period of the recent refugee/migrant crisis, Croatia has not proved to be a desirable final destination for refugees, migrants and asylum seekers, which can be confirmed by the statistics collected at the Ministry of the Interior of the Republic of Croatia. The data about the number of asylum seekers/asylums granted vary from state to state, thus in the past 10 years only 176 applications for international protection have been approved in Croatia.⁴ From January until the end of March 2016, the number of international protection seekers amounted to 379 people.⁵ So far, migration research in Croatia has primarily focused on internal migration, the migration caused by wars in the region of former Yugoslavia and on Croats as migrants in various countries of the world. Studying of contemporary migrations in Croatia is only at the start, it was initiated by the process of joining the European Union in the 2000s, when it was necessary to develop policies regarding migration as a common European issue and harmonize the Croatian legislation with the *acquis communautaire*. Only the 2015/2016 migrant crisis has stimulated greater motivation for the research of migrations as a humanitarian, social and economic, security-related, geopolitical and political issue. The interweaving of these aspects is the result of multidimensionality of migration trends, where the traits of each of them can be found.

As for integration in Croatia, it primarily refers to the national minorities living traditionally in the Republic of Croatia or having been brought about as a result of migration during the 20th century. The question is whether

the Croatian model of integration of national minorities into the social, cultural and political life, which was shaped after Croatia became independent and developed for a number of years, can serve in certain elements as a model for forming integration policies towards migrants and potentially new minorities. This paper will attempt to find the answer to this question and point to the challenges of permanent settlement of migrants in the Republic of Croatia as well as the possibilities of their integration. There is insufficient debate about this issue in the Croatian political and expert public, primarily due to the fact that Croatia is still an emigrant and not immigrant country.

The experience that the Republic of Croatia gained during the 1990s, when it received and integrated a large number of refugees from Bosnia and Herzegovina and Serbia, is only partially applicable to the potentially new circumstances, regarding the fact that in that case the population in question was of the same (or similar) ethnic and religious identity. What could be used as an experience refers to the temporary housing and social care, the securing of access to the labour market and integration of children into the educational system. With respect to the different ethnic and religious identity of potential new immigrants, the concept of integration should be much wider and it would be important to include into the process the religious communities that have been traditionally active in the area of the Republic of Croatia. This refers primarily to the Islamic community, which has given a significant contribution in the refugee/migrant crisis of 2015/2016.

Apart from the activity of state institutions, associations of national minorities should also be involved in the integration of migrants, especially of those that share the religious identity with the potentially new immigrants. Therefore, it is necessary to work on the strengthening of their organizational and human resources capacities through the Council for national minorities of the Republic of Croatia. The main question, however, is whether a more significant number of migrants will soon seek asylum in the Republic of Croatia, i.e. whether the EU quota system or the plan for redistribution of migrants will start to function. This paper starts from the assumption that it will happen and that Croatia will care permanently for a more considerable number of migrants and refugees. The basic question which has to be answered is whether the model of the protection of national minorities in the Republic of Croatia can also be applied, fully or partially, to the formation of an integration policy towards migrants. Croatia has a rich experience in national minority integration, with includes preservation of their traditional identity. Therefore, it is important to determine whether some experiences in the protection of national minorities can be applied to migrants, too.

We believe that it would be necessary to conduct comprehensive research that would include a public survey on the migration issue as well as the analysis of the existing legal framework and capacities for the reception and permanent care for migrants in Croatia.

⁴ Statistics for international protection seekers during the first quarter of 2016.

Accessible at: http://www.mup.hr/UserDocImages/Publikacije/2016/3_16_mz.pdf (27. 05. 2016.)

⁵ Ibid

Table 1. Statistical data of international protection seekers by nationality and sex for the period from January 1st 2016 to March 31st 2016

| NATIONALITY | M | F | 2016 |
|------------------------|------------|-----------|------------|
| IRAQ | 83 | 51 | 134 |
| AFGHANISTAN | 58 | 18 | 76 |
| SYRIA | 42 | 7 | 49 |
| IRAN | 20 | 11 | 31 |
| ALGERIA | 17 | | 17 |
| MOROCCO | 17 | | 17 |
| SOMALIA | 9 | 2 | 11 |
| PAKISTAN | 10 | | 10 |
| TURKEY | 2 | 4 | 6 |
| LEBANON | 4 | | 4 |
| NIGERIA | 4 | | 4 |
| SERBIA | 3 | 1 | 4 |
| MACEDONIA | 2 | 1 | 3 |
| CUBA | 2 | | 2 |
| PALESTINE | 2 | | 2 |
| RUSSIAN FEDERATION | 1 | 1 | 2 |
| BOSNIA AND HERZEGOVINA | 1 | | 1 |
| EGYPT | 1 | | 1 |
| KUWAIT | 1 | | 1 |
| MALI | 1 | | 1 |
| GERMANY | | 1 | 1 |
| SIERRA LEONE | 1 | | 1 |
| UKRAINE | 1 | | 1 |
| TOTAL | 282 | 97 | 379 |

Background of the integration of national minorities in Croatia

After it became independent, the Republic of Croatia formulated and developed a comprehensive model of national minority protection. The formulation of this model started by passing the Constitutional Act on Human Rights and Freedoms and Rights of National and Ethnic Communities or Minorities in the Republic of Croatia.⁶ Passing this Act in the Croatian Parliament was a precondition for the international recognition of the Republic of Croatia on January 15, 1992. The war in Croatia made

6 Constitutional Act on Human Rights and Freedoms and Rights of National and Ethnic Communities or Minorities in the Republic of Croatia. Accessible at: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1992_06_34_896.html (06/09/2016)

the implementation of the Act impossible and a few years had to go by before social circumstances were favourable enough for the rights of national minorities to start being exercised. That is how, after the year 2000, and the passing of the new Constitution, a process of legal regulation for exercising the rights of national minorities started. Firstly, in 2000, the Act on the Use of the Language and Script of National Minorities⁷ and the Act on Education in the Language and Script of National Minorities⁸ were adopted. Following that, in 2002, the Constitutional Act on the Rights of National Minorities⁹ was adopted, which rounded up the model of their protection. The Republic of Croatia is a signatory of a number of international documents¹⁰ in the area of human rights and the rights of national/ethnic minorities, as well as of a number of bilateral agreements on the protection of national minorities, predominantly with the neighbouring countries.

The very act of passing such legislation did not mean their full implementation in practice, especially in some segments, such as the official use of the language and script or the participation of the members/representatives of national minorities in the government bodies. That is why the process of accession to the European Union was important for Croatia as progress in the implementation of the rights of national minorities was continuously monitored. This was particularly important for the Roma and Serbian national minorities, to whom the majority of problems referred, in relation to education, social inclusion, housing and employment. To document such claims, the fact can be given that it was necessary to adopt the Action Plan for the Implementation of the Constitutional Act on the Rights of National Minorities.¹¹

The Principle of Integration and Identity

The previously mentioned legal prerequisites made it possible for the rights of national minorities to be exercised following two principles: integration and identity. This

7 Act on the Use of the Language and Script of National Minorities in the Republic of Croatia. Accessible at: <http://www.propisi.hr/print.php?id=5271> (06/09/2016)

8 Act on Education in the Language and Script of National Minorities. Accessible at: <http://www.zakon.hr/z/318/Zakon-o-odgoju-i-obrazovanju-na-jeziku-i-pismu-nacionalnih-manjina> (06/09/2016)

9 Constitutional Act on the Rights of National Minorities. Accessible at: <http://www.zakon.hr/z/295/Ustavni-zakon-o-pravima-nacionalnih-manjina> (06/09/2016)

10 The Council of Europe documents of particular significance are European Charter for Regional or Minority Languages and Framework Convention for the Protection of National Minorities.

11 Action Plan for the Implementation of the Constitutional Act on the Rights of National Minorities. Accessible at: https://www.google.hr/?gfe_rd=cr&ei=ARfQV-nhKtLw8AfnrbOgAQ#q=Akcijski+plan+za+provedbu+Ustavnog+zakona+o+pravima+nacionalnih+manjina. (06/09/2016)

means that the members of national minorities are equal citizens, with all rights and duties and that they have a variety of possibilities of preserving and developing their own identity as well as of participating in the decision-making processes at all government levels. It is particularly important to emphasize that in the Constitutional Act on the Rights of National Minorities the Republic of Croatia has opted for a very liberal approach. Thus, in this act, a national minority is defined as a "group of Croatian citizens whose members traditionally inhabit the territory of the Republic of Croatia, and have ethnic, linguistic, cultural and/or religious features different from other citizens and are led by a desire to preserve these features."¹² It can be seen from this definition that national minorities stand for groups of citizens of the Republic of Croatia sharing ethnic, religious, linguistic and cultural features, differing from the features of the majority Croatian people, and wishing to preserve their traditional identity in the long term. The question here is what the term "traditionally inhabit" refers to and which period of time might be in question. The answer may be found in the past practices, according to which new national minorities could not be formed, after they had been defined and listed specifically in the Historical Foundations of the Constitution of the Republic of Croatia from 2010. Having become independent, the Republic of Croatia recognized the rights to the existing national minorities (which had had the nationality status in the Socialist Federal Republic of Yugoslavia),¹³ as well as to the nations that were constitutive within the former common state.¹⁴ In the same way, the national minority status was also granted to the communities that traditionally inhabited the area of the Republic of Croatia, previously not having the nationality status in the Socialist Republic of Croatia and expressing an interest in the recognition of their minority status.¹⁵

In this context, assuming that in the near future new immigrant communities will be formed in the Republic of Croatia, a question arises whether these communities can aspire to the national minority status and thus gain the right to political participation and preservation as well as development of their own identity – that is, the rights that the members of national minorities in Croatia have according to the existing legal framework. For the time being, it is not possible, due to the fact that in the census one can declare that she or he belongs only to one of the recognized national minorities, while proclaiming the sense of belonging to other nations is shown in the

category of "Others".¹⁶ This means that without a change of the Constitution, where new minorities would be explicitly mentioned, and a change in the methodology of the census procedure and census result presentation, it is not possible to form new national minorities in Croatia.

It is important to notice that the formulation from Article 5 of the Constitutional Act does not envisage the number i.e. the minimum number of people who express belonging to a certain identity, as the precondition for recognition of the national minority status. Consequently, at some point in the future, under previously mentioned conditions regarding changes of the Constitution, formation of new national minorities regardless of the number of members, which would have equal rights as the existing national minorities, would theoretically be possible. However, it does not seem very likely.

The Croatian experience in the protection of national minorities is positive although there are still certain problems in exercising the rights of some national minorities, such as Serbs and the Roma. In the process of joining the EU, the Republic of Croatia saw constant progress in the exercising of national minorities' rights guaranteed by law. Special attention was paid to strengthening the capacities for the participation of national minorities in political decision-making at all government levels and for their fuller integration. EU monitoring through progress reports by individual chapters (in this case Chapter 23 was important: judiciary and fundamental rights) played an important role in the recognition of problems and motivation of political elites to pay due attention to this issue. Thus, in the 2011 report, which means immediately before entering the European Union, a few more problems were mentioned, but also a significant progress in the implementation of the legislation applying to national minorities.¹⁷

The protection of national minorities varies in different parts of Croatia and depends on the relationship between the local and regional authorities towards this issue. Therefore, it is not unimportant which areas should be permanently inhabited by new immigrants. The question is whether it is possible to direct this population through different incentive measures towards urban or rural environments, i.e. towards more or less developed parts of Croatia. It is extremely important for the newly arrived population not to feel ghettoized and excluded from social processes. After acquisition of the Croatian citizenship, if enabled, the immigrant population might not show desire

12 Constitutional Act on the Rights of National Minorities of the Republic of Croatia, article 5.

13 Italians, the Czech, Slovaks, Hungarians, Rusyns, Ukrainians, Germans, Austrians and Jews

14 Serbs, Slovenes, Bosniaks, Montenegrins, Macedonians.

15 Albanians, Bulgarians, Turks, Russians, Roma, Vlachs, Poles and Roumanians.

16 „The 2011 Census data on ethnicity are presented so that first are listed the data on Croats as the majority people, then those on 22 national minorities in the Republic of Croatia in the alphabetical order, followed by data on other ethnicities, data on persons who declared their regional and religious affiliation, data on those whose answers could not be classified, and at the end data on not declared persons and on those of unknown ethnicity (answer was not given).“ Ibid.

17 2011 progress report as an attachment to the release by the Commission to the European Parliament and Council, European Commission, Brussels, 2011. Accessible at: http://www.mvep.hr/files/file/dokumententi/111012_lzvjescje_o_napretku_2011_FINAL.pdf (07/ 09/2016)

and interest for the formation of a new national minority and recognition of the minority status. It is possible that part of the population will focus only on integration without any need to preserve or develop the traditional identity, using the model applied to national minorities. It can be assumed that this approach would be more acceptable to the members of the majority population as well as the members of the existing national minorities. Croatia has had certain, although modest, experience in the integration of foreigners coming from different parts of the world for education or some other (personal) purposes. However, these experiences have taken place at the individual level and are not the result of an elaborate system of integrating foreigners into the Croatian society. Generally, regardless of the lack of systematic scientific research on the subject, the Croatian society has a positive attitude towards minority members, which can be seen in an extremely low number of ethnically based incidents. This can also be seen from the media contents, which very rarely express intolerance to national minorities. Even if that happens, there is a quick public reaction and condemnation of such attitudes.¹⁸ The path to the present situation has by no means been easy. In the past 25 years, the Croatian public has gone through a significant evolution in the acceptance of differences, which was the result of different influences, from the passing of anti-discriminatory acts, the process of joining the European Union, the impact of media, educational system and, more generally, a more tolerant communication in the public sphere. This does not mean that the experiences with the existing national minorities can also be applied to the new communities that might be possibly formed by new immigrants. Humane treatment and aid offered to migrants and refugees at the so-called Balkan route does not imply that this could automatically be expected in case a certain number of refugees and migrants chooses to seek asylum and settle permanently in Croatia.

Therefore, this issue should be approached systematically and responsibly, considering all its aspects. Consequently, the designing of an integration model should engage a wide range of stakeholders, such as government bodies, political parties, academic community, non-government organizations, charities and humanitarian organizations, religious communities, media, national minority representatives and experts dealing with minority issues. The integration of national minorities, including the potential new minorities, is based upon a very broad set of opportunities, such as inclusion in the education system and labour market, where there are some additional preferences regarding the representation of minorities within the government administration and public services.

The integration model has been complemented with elements which enable the preservation and development of their traditional identity as well as participation in the decision-making processes at all government levels.

Why is the integration issue so important? Although the Republic of Croatia is not a typical choice as a final destination of migrants (currently), through the EU quota system,¹⁹ Croatia will directly be confronted with a need for integration of more than 1600 individuals in the next two years, starting from July 2016, which was its first, but certainly not last, experience of receiving, caring for and integrating of migrants. Weaknesses and shortcomings of integration policies may favour incomprehension of the development perspective potentially brought along by new population. This might result in radicalization, which can take two courses: first, in the direction of radicalization within the domestic political spectre and, second, in the direction of radicalization within the migrant population. There are numerous examples of such developments in the EU member states. On the other hand, the Republic of Croatia has had a considerable experience in the integration of national minorities, i.e. in diversity management, which can be applied to the formation of an integration policy towards migrants. Integration policy, as a two-way and multidimensional process, has to be a reflection of the balance between the European level (directives, guidelines, recommendations, and strategies), national level (general framework, strategies, acts) and regional and local levels (defining capacities, measures of integrating migrants into the local communities).

How will the arrival and integration of new migrants in Croatia change the situation, status and debate on the integration of national minorities in Croatia?

Traditionally, Croatia is not a destination country for immigrants from other continents. Moreover, Croatia is still a country of emigration, especially in recent times due to deteriorating economic conditions, on the one hand, and the opening of possibilities for settling and working in other parts of the European Union, on the other hand. On the basis of the available statistics so far, it is questionable whether a significant number of immigrants will arrive to Croatia and when? More precisely, the Croatian experience during the past 10 years has been very modest and the debate on the subject intensified only at the start of the 2015/2016 refugee/migrant crisis, in the context of the Balkan route, of which the Republic of Croatia was a part. A great contribution to the opening of this topic was given by the non-government sector (i.e. Centre for Peace

¹⁸ Culej says for the representative of the Roma that he "lies as a Serbian gypsy", Jutarnji list, 23/08/2016. Accessible at: <http://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/govor-mrznje-clana-hdz-a-culej-za-zastupnika-roma-rekao-da-laze-kao-srpski-cigan/4636397/> (07/09/2016)

¹⁹ European schemes for relocation and resettlement. Accessible at: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_annex_en.pdf (27/08/2016)

Table 2. Statistical data of not accompanied minor international protection seekers by age and sex by as of March 31st 2016

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | TOTAL |
|-----------------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|----------|----------|------------|
| M | 21 | 38 | 194 | 69 | 54 | 10 | 5 | 6 | 397 |
| 0-13 not accompanied | 3 | | 3 | | | | 2 | | 8 |
| 14-15 not accompanied | 4 | 6 | 18 | 11 | 8 | | 1 | | 48 |
| 16-17 not accompanied | 14 | 32 | 173 | 58 | 46 | 10 | 2 | 6 | 341 |
| F | | | 3 | 1 | 1 | | | 1 | 6 |
| 0-13 not accompanied | | | | | | | | 1 | 1 |
| 16-17 not accompanied | | | 3 | 1 | 1 | | | | 5 |
| TOTAL | 21 | 38 | 197 | 70 | 55 | 10 | 5 | 7 | 403 |

Studies), which was very critical to the way in which Croatia approached the situation – i.e. criticizing the approach based on a safe transit through the Croatian territory and insufficient efforts to motivate part of those people to seek asylum in Croatia.

The discourse on integration should be detached from current events, in order to be able to devise an integration model resistant to any “uncontrolled” or sudden events and negative processes, such as the recent refugee/migrant crisis. It is necessary to form a comprehensive model that will be stable and systematically implemented in case of the newly arriving population, no matter how unlikely it may seem.

The idea of long-term integration of migrants into the Croatian society will not affect the existing model of protection of national minorities. This model is the result of a long process in which it has been shaped and around which a social consensus has been reached. Starting any debate on the subject that would be directed towards narrowing the rights of national minorities would not be endorsed by the majority of the general public. That is why this debate has not been initiated, with the exception of the election campaign and very pragmatic goals. Whether the rights of migrants could expand to reach the level of national minorities’ rights is another issue. For the time being, the answer is negative because it has not been made possible by the Constitution and other acts referring to the rights of national minorities and because non-citizens are subject to other set of acts. In a longer-term perspective, of several decades for instance, certain experiences in the application of the model of integrating national minorities might be applicable to those new communities, too.

The question of how the majority of the public will treat immigrants will be particularly important – whether it will be open and encourage their integration into Croatian society or will it be more prone to isolating and ghettoizing this population? In the former case, it is less likely that immigrants will be motivated to form minority communities with certain collective rights, while in the latter case they would be forced to do so.

Their ghettoization might generate severe social and security problems, as evidenced by the examples of failed integration across Europe. In order to prevent such negative phenomena, it is necessary to address both migrants and domicile population by integration measures, especially by means of educational institutions, the media and civil society. Since Croatia, unlike European immigrant states, is at the beginning of this process, apart from its own experiences, it can take advantage of theirs in the shaping of an integration policy towards migrants, regardless of whether they will settle here temporarily or permanently.

What Should the Croatian Government Do to Prepare for the Integration of Newly Arriving Migrants in Croatia?

The Croatian government has at its disposal the organizational structure and experience of caring for migrants and refugees during a short period of time. The experience of caring for them permanently is very modest due to the small number of asylum seekers wishing to stay in Croatia. Unlike the state level, which is, regarding organization and human resources, prepared for the reception and caring for refugees and migrants, the regional and local levels are not. There is an insufficient connectedness between the state level and regional or local level. Three locations are currently being discussed where refugees/migrants would temporarily be placed – in Rijeka, Split and Zagreb. Although this information has been made public, no activity has been perceived so far indicating that appropriate preparations take place in these cities, especially those aiming at sensitizing the public. Another possibility is to implement a dispersed model that would enable migrants/refugees to be settled permanently in any part of Croatia, which would require sensitizing the general public in relation to this issue. The worst scenario would be the one in which Croatia would receive the arranged quota of refugees/migrants and if these people were left on their own after the initial relief, without the

implementation of measures aimed at their integration into the education system and labour market, social and, in perspective, political inclusion.

The first step in this sense should be the sensitization of the public, which would aim at creating an atmosphere among the general population which will not perceive newly arriving population through the prism of fear from the unknown and as a threat to their own security, identity and social rights. In this process, the media play a major role, and so do the political elite at all government levels, non-government organizations and public figures, too. A comprehensive sensitization programme should help to overcome the perception, present in some countries, that migrant and refugees are a burden parasitizing on the system that is maintained through taxes and levies paid by citizens.

The second step should be a public debate in which basic parameters and proportions of the reception of refugees/migrants/asylum seekers into the Republic of Croatia will be clearly designated. It would be important for the public to be acquainted with what the society has to offer in the sense of integration of a potentially new population and to become aware of the fact that a new population also brings along developmental potentials, which could be extremely important to Croatia in the future. It is important to organize all phases of the process up to their full integration into the Croatian society. Besides the initial phase of reception and temporary relief and protection, the key phase is preparation for integration into the education system and labour market (such as language learning). This means that certain institutions will be required to begin the preparations very soon in order to be able to deliver these tasks in a timely manner. This primarily refers to the Ministry of Education, Science and Sports, Ministry of Labour and Social Welfare, Ministry of Health, Croatian Employment Agency, Croatian Employers' Association and the trade unions. In designing and organizing a long-term integration model, Croatia should find best practice examples in other European, and non-European countries, such as Canada.

In order for the process to be able to begin, an expert debate is necessary, involving a broad range of experts – from demographers, economists, lawyers, political scientists, sociologists, education specialists, psychologists and others, who can contribute to the comprehensiveness of the integration model. Long-term policies of integrating refugees/migrants/asylum seekers should not be one-way activities but should take multiple directions, encompassing relations between the state, the domicile population and refugees/migrants/asylum seekers, where the role of the educational system is of an utmost importance. The issue of migration/refugee movement/asylum needs to be depoliticized or its politicization needs to be prevented or de-securitized or its securitization prevented, and it should be placed

into the context of a social sphere and social policy. It is extremely important to avoid this issue becoming the major subject of debates in election campaigns, at the state level as well as at the local elections.

For the time being, the Republic of Croatia does not have expert teams consisting of government officials, experts and representatives of non-government organizations who could systematically reflect on the issues of caring for migrants and their integration. Also, it would be good to consider the possibility of forming a separate government body, such as a special government office or organizational unit in one of the ministries, which would be responsible for the activities in designing the migration policy concept, including the policy of integration. Such experiences already exist in some other countries, such as Germany, Great Britain or Canada. Establishing such a body would additionally strengthen the capacities of the existing government bodies which, within the scope of their work, partially address the migration issue.

Regarding administrative capacities, it is necessary to emphasize the role of the Office for Human Rights and Rights of National Minorities, whose scope of work includes coordination and reporting about the measures of integration of foreigners into Croatian society, and whose head is also the president of the Permanent Commission for the implementation of integration of foreigners into the Croatian society. This Commission was established by decision of the Government of the Republic of Croatia in April, 2013, and apart from the head of the Office for Human Rights and Rights of National Minorities, the members are "representatives of relevant specialized bodies responsible for the areas of education, health, social policy, labour and employment, culture, housing, interior and foreign affairs, regional development and EU funds, a representative of the State Office for Croats Abroad, a representative of the State Office for Reconstruction and Housing Care and a representative for the Office for Cooperation with NGOs."²⁰ A possible direction of development is transformation of the mentioned Permanent Commission, as an interdepartmental implementation body, into a separate institution, which would be responsible not only for implementation but also for the development of migration and integration policy. Such a direction was envisaged in the 2013-2015 Migration Policy of the Republic of Croatia, which stressed that integration of migrants into Croatian society was one of the greatest problems in the overall migration policy and that it was necessary to "establish an inter-departmental body that will guarantee, by the high-level of appointed

20 Work report of the Permanent Commission for the implementation of integration of foreigners into the Croatian society in 2015, June 2016. Accessible at: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/2016/28%20sjednica%20Vlade//28%20-%2028.pdf> (30/08/2016)

Table 3. Statistical data of individuals who were granted international protection in the Republic of Croatia as of March 31st 2016

| Protection | Year of protection | | | | | | | | | | | | |
|------------------------------------|--------------------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| | Sex | Age | 2006 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | TOTAL |
| Asylum | M | 0-13 | | | 3 | | | 3 | 2 | | 3 | | 11 |
| | | 14-17 | | | 1 | 1 | 1 | 3 | | | | 1 | 7 |
| | | 18-34 | | 3 | 1 | 3 | 1 | 4 | | 9 | 21 | 1 | 43 |
| | | 35-64 | | | 1 | | 2 | 5 | 2 | 3 | 7 | | 20 |
| | M Total | | | 3 | 6 | 4 | 4 | 15 | 4 | 12 | 31 | 2 | 81 |
| | F | 0-13 | | | 3 | | | | 2 | 2 | | 2 | 9 |
| | | 14-17 | | | | | | | 1 | | | | 1 |
| | | 18-34 | 1 | | | 1 | | 3 | | 3 | 2 | | 10 |
| | | 35-64 | | | 2 | | | | | 1 | | 1 | 4 |
| | F Total | | | 1 | | 5 | 1 | | 6 | 3 | 3 | 5 | 24 |
| Asylum TOTAL | | | 1 | 3 | 11 | 5 | 4 | 21 | 7 | 15 | 36 | 2 | 105 |
| Subsidiary protection | M | 0-13 | | | | 1 | 1 | 2 | 3 | | | | 7 |
| | | 14-17 | | | | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | | | 6 |
| | | 18-34 | | 3 | 2 | 1 | 2 | 2 | 6 | 8 | 3 | | 27 |
| | | 35-64 | | | | 2 | | 3 | | 1 | 2 | | 8 |
| | M Total | | | 3 | 2 | 6 | 4 | 8 | 10 | 10 | 5 | | 48 |
| | F | 0-13 | | | | 1 | 3 | 2 | 3 | | 1 | | 10 |
| | | 14-17 | | | | | | | 2 | | | | 2 |
| | | 18-34 | | | | 2 | 2 | 2 | 1 | | | | 7 |
| | | 35-64 | | | | | | 2 | 1 | | 1 | | 4 |
| | F Total | | | | | 3 | 5 | 6 | 7 | | 2 | | 23 |
| Subsidiary protection TOTAL | | | | 3 | 2 | 9 | 9 | 14 | 17 | 10 | 7 | | 71 |
| TOTAL | | | 1 | 6 | 13 | 14 | 13 | 35 | 24 | 25 | 43 | 2 | 176 |

representatives, appropriate advances in solving these problems, whereby its efficiency will be achieved by defining smaller task forces, consisting of experts that will function at the operational level".²¹

The Government should, through the Ministry of Foreign and European Affairs, secure a better coordination with the neighbouring countries, especially non-EU members, as well as with the EU bodies themselves. In this respect, Croatian institutions should be capable of using the resources that are available within the European Integration Fund (EIF) and European Social Fund (ESF) for the facilitation of integration of migrants in the EU member countries.²²

How Should the Official Representatives of National Minorities Respond to this Development?

Currently, there is no research on the attitude the members of national minorities and their representatives might have to migration. Therefore, for the sake of this paper, an inquiry was addressed to the president of the Council for National Minorities of the Republic of Croatia. The Council for National Minorities of the Republic of Croatia believes that the previous and, potentially, a new refugee/migrant wave primarily presents a humanitarian issue, but that its security aspect should also be taken into consideration.

The representatives of the Council for National Minorities of the Republic of Croatia expressed their attitude against building up walls, wire fences or any other type of fences, and hold that it was necessary to provide the conditions for efficient border control of the entry of refugees and migrants, as well as the policy related to the reception of the controlled quota. Regarding the current relations between Turkey and the European Union that threaten the implementation of the agreement reached on the control of the migration wave, the Council for National Minorities stated that not enough public space in the Republic of Croatia was given to this issue and what was always lacking most was expert analyses, full information and educational campaigns that would discourage the creation of stereotypes about refugees and migrants in relation to their ethnic, religious and racial specificities.

Regarding Article 5 of the Constitutional Act on the Rights of National Minorities, defining a national minority, the Council for National Minorities of the Republic of Croatia thinks that the refugees and migrants that have sought asylum and permanent

residence in the Republic of Croatia, considering the fact that they do not traditionally inhabit the territory of the Republic of Croatia nor have the Croatian citizenship, cannot automatically and immediately be granted the national minority status. Following a necessary period of integration into the Croatian society, as well as gaining the Croatian citizenship, they could have a right, provided that they express a wish to preserve their ethnic, linguistic, cultural and religious identity, different than other citizens' identity, and if the necessary legal prerequisites are created, to gain the national minority status in the Republic of Croatia. Such experiences do exist in the European Union, and the best example is the Czech Republic, which granted the national minority status to the Vietnamese in 2003, which was the result of their number as well as their integration into the Czech society.²³

This Czech experience is quite indicative and shows that the existing legislation can be interpreted and changed with the purpose of recognizing the formal national minority status to communities formed by immigrants, i.e. to communities that did not traditionally inhabit an area. Also, the definition contained in Article 5 of the Croatian Constitutional Act on the Rights of National Minorities, mentioning "the citizens whose members traditionally inhabit the territory of the Republic of Croatia", is subject to various interpretations of the term "traditionally inhabiting". That is why it would be necessary to get the original interpretation of this term from the Constitutional Court of the Republic of Croatia as well as to establish its connectedness to a possibility of gaining the formal national minority status.

Conclusion

Croatia, as a primarily transit country, has not yet developed adequate integration policies that would create conditions for permanent settlement of migrants on its territory, and their inclusion in the work and education processes. A preference for the humanitarian approach to the migrant crisis, which mostly meant only a safe passage of migrants over the territory of Croatia, had the support of the majority of the public. However, this does not imply that such support will be offered to the integration policy of migrants that will permanently settle in Croatia. Therefore, it is necessary to explore the integration capacities of the Croatian society in the normative but also in the demographic, geographic,

21 2013-2015 Migration Policy of the Republic of Croatia, p. 5. Accessible at: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_03_27_456.html (25/08/2016)

22 Accessible at: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/integration-fund/index_en.htm (25/08/2016)

23 <http://www.vlada.cz/en/ppov/rnm/historie-a-soucasnost-rady-en-16666/> (31/08/2016). According to Article 3 of the Statut Rady vlády pro národnostní menšiny, the Vietnamese have a right to their representative in the Council for National Minorities of the Czech Republic. Accessible at: http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnm/130703_statut_usneseni_530.pdf

social, security and political sense. As an EU member state, Croatia has agreed to the quota system of the distribution of migrants that have to be taken care of according to the rules of international protection. This is a valid reason for conducting research which will include Croatian citizens and the migrants permanently staying in Croatia, regarding the possible direction of integration policy development. The public perception of migrants will be crucial for shaping and proposing the measures with the purpose of receiving migrants in the places of their permanent settlement.

References:

- Action Plan for the Implementation of the Constitutional Act on the Rights of National Minorities.
https://www.google.hr/?gfe_rd=cr&ei=ARfQV-nhKtLw8AfnrbOgAQ#q=Akcijski+plan+za+provedbu+Ustavnog+zakona+o+pravima+nacionalnih+manjina.
- Culej says for the representative of the Roma that he "lies as a Serbian gypsy", Jutarnji list, 23/ 08/ 2016 <http://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/govor-mrznje-clana-hdz-a-culej-za-zastupnika-roma-rekao-da-laze-kao-srpski-cigan/4636397/>
- European schemes for relocation and resettlement.
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_annex_en.pdf
- Work Report by the Permanent Commission for the implementation of integration of foreigners into the Croatian society in 2015, June 2016.
<https://vlada.gov.hr/UserDocImages/Sjednice/2016/28%20sjednica%20Vlade/28%20-%2028.pdf>
- Progress report for 2011 as an annexe to the release by the Commission to the European Parliament and Council, European Commission, Brussels, 2011. http://www.mvep.hr/files/file/dokumenti/111012_lzvjescje_o_napretku_2011_FINAL.pdf
- Key Migration Terms. International organization for Migration. <http://www.iom.int/key-migration-terms>
- Migration Policy of the Republic of Croatia for the period 2013- 2015
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_03_27_456.html
- 2011 Census, Methodological explanations.
<http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/censusmetod.htm>
- Statistics for international protection seekers for the first quarter of 2016.
http://www.mup.hr/UserDocImages/Publikacije/2016/3_16_mz.pdf
- Statut Rady vlády pro národnostní menšiny.
http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnm/130703_statut_usneseni_530.pdf
- Constitutional Act on Human Rights and Freedoms of Ethnic and National Communities or Minorities in the Republic of Croatia.
http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1992_06_34_896.html
- Constitutional Act on the Rights of National Minorities.
<http://www.zakon.hr/z/295/Ustavni-zakon-o-pravima-nacionalnih-manjina>
- Act on the Use of Language and Script of National Minorities in the Republic of Croatia.
<http://www.propisi.hr/print.php?id=5271>
- Act on Education in the Language and Script of National Minorities.
<http://www.zakon.hr/z/318/Zakon-o-odgoju-i-obrazovanju-na-jeziku-i-pismu-nacionalnih-manjina>
- <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/Mixed-Migration-HOA.pdf>
- http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/integration-fund/index_en.htm
- <http://www.vlada.cz/en/ppov/rnm/historie-a-soucasnost-rady-en-16666/>



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Zagreb