

**Mapiranje potreba državljana trećih zemalja na
području Zagreba radi izrade integracijskog
programa Grada Zagreba
(evaluacijska studija)**

Teo Giljević, Goranka Lalić Novak i Drago Župarić-Iljić

Ova studija izrađena je u okviru projekta UNITES (Urban InTEgration Strategies through co-design).

LUVATO, obrt za konzultantske i ostale usluge

Zagreb, 2025.

Sadržaj

PROŠIRENI SAŽETAK.....	3
1. UVOD.....	5
1.1. Cilj studije.....	5
2. Kontekst.....	5
3. Metodologija i provedba istraživanja.....	7
2. DESK STUDIJA - PREGLED ZAKONSKIH PROPISA I POLICY DOKUMENATA O PRAVIMA, OBVEZAMA I DOSTUPNIM USLUGAMA ZA CILJANE SKUPINE NA MEĐUNARODNOJ, EUROPSKOJ I NACIONALNOJ RAZINI TE ODABRANE STRUČNE I ZNANSTVENE LITERATURE.....	11
2.1. Međunarodna razina.....	11
2.2. Politika integracije migranata na EU razini	12
2.3. Politika integracije migranata u Republici Hrvatskoj	15
2.3.1. Propisi i policy dokumenti	15
2.3.2. Stanje u praksi.....	17
2.4. Integracija migranata u Gradu Zagrebu	18
2.4.1. Strateški dokumenti i organizacijske inovacije.....	18
2.4.2. Stanje u praksi.....	20
3. REZULTATI ANKETNOG ISTRAŽIVANJA	25
3.1. Organizacije civilnog društva	25
3.2. Korisnici integracijskih mjera među osobama stranog porijekla	29
4. REZULTATI KVALITATIVNOG TERENSKOG ISTRAŽIVANJA.....	32
4.1.1. Informiranje i ostvarivanje prava.....	32
4.2. Socijalna i zdravstvena zaštita	34
4.3. Učenje jezika i obrazovanje	36
4.4. Međukulturalno učenje	38
4.5. Priprema za traženje posla i zapošljavanje.....	39
4.6. Jačanje lokalnih integracijskih kapaciteta.....	41
4.7. Međugradska i međunarodna suradnja	43
4.8. Ostale teme.....	46
5. RASPRAVA, ZAKLJUČCI I PREPORUKE	48
6. LITERATURA	51
7. EXTENDED SUMMARY	53

PROŠIRENI SAŽETAK

Istraživanje „Mapiranje potreba državljana trećih zemalja na području Zagreba“ provedeno je u sklopu projekta UNITES (*UrbaN InTEgration Strategies through co-design*), čiji je partner Grad Zagreb. Cilj istraživanja bio je identificirati potrebe korisnika integracijskih mjera – osoba pod međunarodnom i privremenom zaštitom te stranih radnika – kako bi se oblikovala podloga za novu strategiju i akcijski plan Grada Zagreba za integraciju stranaca pod kojima shvaćamo osobe migrantskog porijekla koji su državljani trećih zemalja, a što uključuje strane radnike iz trećih zemalja, tražitelje međunarodne zaštite (azila), te osobe s međunarodnom (izbjegličkom i privremenom) zaštitom koje žive i rade u Zagrebu.

Nakon pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, a zatim i ulaskom u Schengenski prostor i Eurozonu, došlo je do značajnih promjena u strukturi useljništva. Dok su u prethodnim desetljećima većinu stranih državljana činili migranti iz zemalja bivše Jugoslavije, u novije vrijeme sve veći udio imaju državljani trećih zemalja, osobito iz Azije i Afrike, poput Nepala, Indije, Filipina, Bangladeša, Uzbekistana, Egipta.

Promjena obrazaca useljavanja postavlja dodatne izazove u području integracije, osobito u segmentima stanovanja, zapošljavanja i jezične prilagodbe. Prema procjenama, broj stranih radnika u Hrvatskoj do 2030. mogao bi doseći 500.000. Paralelno s time, bilježi se i povećanje tražitelja međunarodne zaštite, iako većina njih napušta teritorij RH prije donošenja odluke o zahtjevu. Početkom 2025., u RH boravi preko 30.000 osoba pod privremenom zaštitom iz Ukrajine, uz oko tisuću korisnika međunarodne zaštite, čime se dodatno povećava etnička i kulturna raznolikost stanovništva.

Stoga je iz potrebe za mapiranjem potreba osoba stranog porijekla i razumijevanjem njihove pozicije i izazova u integraciji u Gradu Zagrebu proizašlo ovo istraživanje koje je provedeno u suradnji sa službenicima i službenicama gradske uprave Grada Zagreba, s organizacijama civilnog društva koje djeluju na području integracije stranaca u Gradu Zagrebu, te samim osobama stranog porijekla kao pripadnicima ciljanih skupina. Pristup istraživanju uključivao je participaciju osoba pod međunarodnom ili privremenom zaštitom, kao i stranih radnika/ica kroz pristup participativnog dizajna istraživanja (co-designa), gdje su u inicijalnom informiranju te koncipiranju instrumenata sudjelovali osobe stranog porijekla, čime se nastojalo osigurati da potrebe korisnika budu u središtu istraživačkog procesa. Dizajn cjelokupnog istraživanja je slijedio logiku mješovitometodskog pristupa, koristeći kombinaciju desk studije, anketnog istraživanja i kvalitativnog terenskog istraživanja.

Inicijalna faza evaluacije uključila je desk istraživanje tj. pravnu i policy analizu dostupne dokumentacije i izvještaja o realizaciji pojedinih integracijskih planova i mjera, tj. pregled zakonskih propisa, *policy* dokumenata, kao i stručne i znanstvene literature na međunarodnoj, europskoj i nacionalnoj razini, one koja govori o pravima, obvezama te dostupnim uslugama za ciljane skupine, s posebnim naglaskom na integraciju u Gradu Zagrebu. Terensko istraživanje kvalitativnog tipa provedeno je u prosincu 2024. te u siječnju, veljači i ožujku 2025. godine. Ukupno je u fokusnim skupinama i intervjuima sudjelovalo 29 osoba (dvanaest predstavnika upravnih gradskih tijela, osam predstavnika organizacija civilnog društva i devet korisnika mjera integracije), a podaci su obrađeni metodom tematske analize transkripata. Treća dionica istraživanja bilo je terensko istraživanje kvantitativnog tipa koje je provedeno metodom online anketnog upitnika – jednog namijenjenog provoditeljima integracijskih mjera koji djeluju unutar organizacija civilnog društva, i drugog namijenjenog korisnicima tj. osobama stranog porijekla koji žive u Zagrebu.

Analiza je pokazala kako je Grad Zagreb jedina jedinica lokalne samouprave u RH koja je donijela strateške dokumente za integraciju ciljanih skupina, prvi iz 2022. s ciljem poticanja i provođenja integracije tražitelja međunarodne zaštite i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u društvo na području Grada Zagreba te doprinosu razvoju cjelokupne migracijske politike u Gradu Zagrebu, pri čemu je izvješće o provedbi tog plana bilo pokazalo uspješnu provedbu mjera u 2022. Drugi strateški dokument, koji je trenutno još uvijek važeći, je Akcijski plan Grada Zagreba za provedbu Povelje Integrirajućih gradova za 2023. i 2024. godinu i donijela ga je Gradska skupština Grada Zagreba u svibnju 2023. Mjere ovog plana su strukturirane u sedam tematskih područja: Informiranje i ostvarivanje prava, Socijalna i zdravstvena zaštita, Učenje jezika i obrazovanje, Međukulturalno učenje, Priprema za traženje posla i zapošljavanje, Jačanje lokalnih integracijskih kapaciteta te Međugradska i međunarodna suradnja. U ovim područjima Akcijski plan sadrži mjere, aktivnosti, rokove provedbe, potrebna financijska sredstva i pokazatelje provedbe. Jedna od mjera iz Akcijskog plana odnosila se na iznalaženje modela i uspostavljanje centralne točke za informiranje pa je tako u rujnu 2024., uz podršku UNHCR-a, otvoren „Centar dobrodošlice (One-Stop Shop) za tražitelje međunarodne zaštite, osobe kojima je odobrena međunarodna ili privremena zaštita te strane radnike s dozvolom za boravak i rad“ kao prva vrsta usluge ovakvog tipa na području RH.

Terensko istraživanje metodom online ankete obuhvatilo je djelatnike organizacija civilnog društva koji su provedbeni partneri na projektima koje financira ili sufinancira Grad Zagreb, te korisnike integracijskih mjera među osobama migrantskog porijekla, u statusu tražitelja azila i osoba pod međunarodnom i privremenom zaštitom. Organizacije civilnog društva su ocijenile dosadašnju provedbu mjera integracija u Zagrebu ocjenom dobar, premda su brojne sugestije i komentari na neke aspekte provedbe Akcijskoga plana u praksi. Oni od Grada očekuju financijsku podršku, omogućavanje korištenja prostora za provođenje aktivnosti, te povezivanje s relevantnim institucijama i posebno povezivanje s gradskim uredima koji su nadležni za integraciju, u svrhu bolje informiranosti, razmjene iskustava i bolje koordinacije u planiranju i provedbi budućih aktivnosti. Većina se ispitanika složila da je prvenstveno potrebno djelovati unutar centralne točke za informiranje izbjeglica i migranata - Centra dobrodošlice, putem osiguravanja informacija, savjetodavnih usluga, besplatne pravne pomoći, usluga prevođenja, kulturne medijacije i pružanja direktnih integracijskih usluga poput tečaja hrvatskog jezika, tečaja sociokulturne orijentacije, radionica za osnaživanje, uz tiskanje info-letaka i brošura kao i informirajuće i sustavne mrežne stranice koja donosi jasan pregled prava i obveza, kontakata institucija i drugih dionika sustava integracije.

Rezultati ankete s korisnicima integracijskih usluga pokazali su kako značajne prepreke u svojoj integraciji u hrvatsko društvo i posebice na život u Zagrebu vide problem s nemogućnošću učenja hrvatskog jezika i/ili neusklađenost s mogućim vremenom pohađanja tečaja zbog drugih radnih obveza, a neki se također žale na to što službenici u državnim institucijama ne govore engleski jezik za sporazumijevanje sa strancima. Kod Ukrajinaca pak, znatan dio ukazuje na neizvjesnost i strah oko budućnosti u slučaju isteka privremene zaštite.

Terensko istraživanje metodom intervjua i fokus grupa pokazalo je kako službenici gradske uprave Grada Zagreba prepoznaju Centar dobrodošlice kao pozitivan iskorak. Međutim, upozoravaju da sam informativni centar ne može riješiti sve praktične potrebe korisnika, osobito u područjima poput stanovanja i radnih prava koja izlaze iz okvira lokalne nadležnosti. Predstavnici organizacija civilnog društva također ističu da informiranje ne smije biti svedeno na distribuciju letaka i uputa, već mora uključivati aktivnu pomoć u ostvarivanju prava — a gdje je to moguće, i neposredno pružanje podrške u upravnim postupcima. Sudionici istraživanja iz svih kategorija stranaca općenito pozitivno ocjenjuju uspostavu Centra dobrodošlice, ali naglašavaju da je riječ tek o početnom koraku. Mnogi korisnici, kako je više puta istaknuto, ne uspijevaju samostalno razumjeti ustrojstvo i nadležnosti upravnih tijela, što

im otežava podnošenje urednih zahtjeva i pravilno tumačenje uvjeta za ostvarivanje svojih prava. U tom smislu, učinkovitost Centra dobrodošlice ovisi o njegovoj sposobnosti da ukloni administrativne barijere vezane uz ostvarenje zakonom zajamčenih prava na integraciju — a ne samo da o njima informira.

Naposljetku, ovo istraživanje izdvaja niz preporuka za poboljšanje integracijskih mjera, aktivnosti i usluga koje trebaju pomoći službenicima i službenicama unutar gradskih ureda na razradi i provedbi buduće strategije i akcijskog plana Grada Zagreba za integraciju državljana trećih zemalja.

1. UVOD

1.1. Cilj studije

Glavni cilj istraživačke studije „Mapiranje potreba državljana trećih zemalja na području Zagreba radi izrade integracijskog programa Grada Zagreba“, u sklopu projekta UNITES (*Urban InTEgration Strategies through co-design*), kojeg je naručitelj Gradski ured za kulturu i civilno društvo Grada Zagreba, bio je identificirati potrebe korisnika integracijskih mjera, a to su tražitelji međunarodne zaštite, osobe pod međunarodnom ili privremenom zaštitom, te strani radnici s dozvolom boravka i rada u Republici Hrvatskoj (dalje u tekstu: RH), sa osnovnom svrhom kako bi se stvorila osnova utemeljena na znanstvenim dokazima, u svrhu izrade nove, sveobuhvatnije i cjelovitije strategije Grada Zagreba za integraciju.¹

Istraživanje se provelo u među ciljanim skupinama i u suradnji sa službenicima i službenicama gradske uprave Grada Zagreba, s organizacijama civilnog društva koje djeluju na području integracije stranaca u Gradu Zagrebu, te s korisnicima mjera integracije (tražitelji međunarodne zaštite, osobe kojima je odobrena međunarodna ili privremena zaštita, kao i strani radnici i radnice s dozvolom boravka i rada u RH). Pristup istraživanju uključivao je participaciju ciljanih skupina kroz koncept i pristup participativnog dizajna istraživanja (*co-designa*), gdje su u inicijalnom informiranju te koncipiranju instrumenata sudjelovali osobe stranog porijekla (uključujući one s migrantskim porijeklom i sa nekadašnjim ili trenutnim izbjegličkim statusom), čime se nastojalo osigurati da potrebe korisnika budu u središtu istraživačkog procesa. Sažetak i zaključci ovog izvještaja mogu poslužiti kao podloga za razradu i provedbu novih integracijskih mjera i aktivnosti Grada Zagreba.

2. Kontekst

RH je smještena na strateškom raskrižju puteva koji povezuju zemlje zapadne, srednje i istočne Europe s područjem Sredozemlja. Graniči s nekoliko zemalja, uključujući Sloveniju, Mađarsku, Srbiju, Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru te Italiju (morska granica). Ukupna duljina državne granice RH iznosi 3.332 kilometra, od čega se 1.369,5 kilometara odnosi na kopnenu granicu, 1.012,5 kilometara na riječne granice, dok 950 kilometara čini morska granica, od kojih je 875 kilometara smješteno na granici s međunarodnim vodama.

RH je postala članica Europske unije (dalje u tekstu: EU) 1. srpnja 2013. godine, a od 1. siječnja 2023. i članica Šengenskog prostora. Odlukom Vijeća Europske unije od 8. prosinca 2022.², na snazi je puna primjena šengenske pravne stečevine na teritoriju RH. Na temelju ove Odluke,

¹ Izrazi koji se koriste u ovoj studiji, a imaju rodno značenje, koriste se neutralno i odnose se jednako na muški i ženski rod.

² Odluka Vijeća (EU) 2022/2451 od 8. prosinca 2022. o punoj primjeni odredaba šengenske pravne stečevine u Republici Hrvatskoj, OJ L 320, 14.12.2022.

od 1. siječnja 2023. ukinute su kontrole na unutarnjim kopnenim i morskim granicama između RH i drugih država članica Šengenskog prostora. Kontrole na unutarnjim zračnim granicama ukinute su 26. ožujka 2023. Pridruživanje Hrvatske Šengenskom prostoru dodatno je olakšalo mobilnost stranaca, državljana s područja Europskog gospodarskog prostora (dalje u tekstu: EGP).

Desetljećima je RH bila primarno emigracijska zemlja, no pridruživanjem EU broj migranata je u laganom porastu. Od 2022. RH bilježi pozitivan migracijski saldo. Značajniji porast useljavanja vidljiv je od 2017. povećanjem broja dozvola za zapošljavanje stranaca, a posebno od 2021. kad dolazi do ukidanja kvota za strane radnike. Ranije je većina migranata bila iz zemalja koje nisu članice EU, ali su u neposrednom susjedstvu RH, najviše iz Bosne i Hercegovine, Srbije, Kosova, Sjeverne Makedonije i Albanije. Radilo o osobama koje uglavnom poznaju hrvatski jezik i mogu se lakše uklopiti u hrvatsko društvo, no od 2018. mijenja se profil migranata, sa sve više migranata iz azijskih zemalja poput Nepala, Indije i Filipina. Tako je u 2024. izdano 206.529 dozvola za boravak i rad, najviše za državljane Bosne i Hercegovine (38.100), Nepala (35.635), Srbije (27.988), Indije (20.502), Filipina (14.680), Sjeverne Makedonije (13.855), Bangladeša (13.630), Kosova (8.139), Uzbekistana (6.959) i Egipta (6.672).³ Iako broj izdanih dozvola ne pokazuje točan broj stranaca koji su se doselili u RH, ipak ukazuje na značajne trendove u području migracija te nužnost donošenja strategije njihove integracije u hrvatsko društvo.

Prema podacima Državnog zavoda za statistiku, u 2023. iz inozemstva se doselilo 69.396 osoba⁴ (znatan je udio stranaca u okviru izdanih dozvola za boravak i rad), što je porast broja doseljenih osoba od 19,7% u odnosu na prethodnu godinu. Ukupan broj osoba doseljenih iz inozemstva uključuje raseljene osobe iz Ukrajine kojima je odobrena privremena zaštita u RH - od ukupnog broja doseljenih osoba 18,8% je iz Ukrajine.⁵ Ukupno se u veljači 2025. u RH nalazilo 29.383 raseljene osobe iz Ukrajine.⁶

Što se tiče osoba pod međunarodnom zaštitom i tražitelja međunarodne zaštite, također se bilježi porast. U 2024. zabilježeno je 26.776 tražitelja, a u 2023. njih 68.114. Međutim, valja naglasiti da je postotak napuštanja RH i azilnog postupka visok, oko 90%, što treba uzeti u obzir u korištenju ovih podataka. Što se tiče osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita, sveukupno je od 2006. do kraja 2024. odobreno 1.022 azila i 149 supsidijarnih zaštita, a od toga u 2024. azil za 71 osobu i supsidijarna zaštita za njih devet.⁷

Prema procjeni stanovništva, sredinom 2023. Grad Zagreb je imao 771.062 stanovnika. Prema posljednjem popisu stanovništva 2021. godine, taj je broj nešto manji – 767.131 – a od toga je hrvatskih državljana 760.442, stranih 6.559, bez državljanstva 93, a nepoznatog državljanstva 37 osoba. Broj doseljenih osoba iz inozemstva je u porastu: u 2020. – 6.698 osoba, 2021. – 8.399, 2022. – 13.628, a 2023. – 14.193 osoba. Među prvih pet zemalja po useljavanju u 2023.

3

MUP, <https://mup.gov.hr/UserDocsImages/statistika/2025/1/Mjese%C4%8Dne%20statistike%20prosinac%202024.pdf>, pristupljeno 5.3.2025.

⁴ Obuhvaća strance na privremenome ili stalnom boravku u RH.

⁵ <https://podaci.dzs.hr/2024/hr/76802>, pristupljeno 18.3.2025.

⁶ <https://mup.gov.hr/vijesti/ministar-bozinovic-na-sjednici-vlade-rh-o-produljenju-privremene-zastite-raseljene-osobe-iz-ukrajine/294619>, pristupljeno 18.3.2025.

⁷ MUP, <https://mup.gov.hr/pristup-informacijama-16/statistika-228/statistika-trazitelji-medjunarodne-zastite/283234>, pristupljeno 18.3.2025.

su Ukrajina (1.783), Bosna i Hercegovina (1.502), Nepal (1.307), Indija (1.262) i Filipini (1.252).⁸

3. Metodologija i provedba istraživanja

Istraživački nacrt polazi od pretpostavke da u istraživanje nužno moramo uključiti perspektive različitih dionika i korisnika, tj. donositelja i provoditelja lokalnih integracijskih politika i mjera, ali i onih na koje se mjere odnose, njihovih krajnjih korisnika, komentatora, kritičara, a dijelom i sukreatora, sve u cilju da bismo razumjeli ključne silnice, izazove i specifičnosti integracijskog procesa na lokalnoj razini, u Gradu Zagrebu. Dizajn cjelokupnog istraživanja je slijedio logiku mješovitometodskog pristupa, koristeći kombinaciju desk studije, anketnog istraživanja i kvalitativnog terenskog istraživanja.

Inicijalna faza evaluacije uključila je desk istraživanje tj. pravnu i policy analizu dostupne dokumentacije i izvještaja o realizaciji pojedinih integracijskih planova i mjera, tj. pregled zakonskih propisa, *policy* dokumenata i stručne i znanstvene literature na međunarodnoj, europskoj i nacionalnoj razini o pravima, obvezama te dostupnim uslugama za ciljane skupine, s posebnim naglaskom na Grad Zagreb. Rezultati desk istraživanja putem analize dostupnih izvora sa sekundarnim podacima, što je dakle uključivalo dokumentaciju sa međunarodnom i nacionalnom zakonskom regulativom, nacionalnim strategijama i nacionalnim i lokalnim akcijskim planovima, dosadašnja publicirana istraživanja na temu integracije u Hrvatskoj, te različita druga izvješća i materijale, a zajedno s provedbom inicijalnog intervjua u paru i jednog individualnog intervjua s ključnim informantima, upravo su pomogli informiranju podacima koji su poslužili za razradu protokola intervjua i fokusnih grupa.

Druga, terenska faza istraživanja obuhvatila je različite dionike sustava integracije u Gradu Zagrebu — uključujući donositelje odluka, provoditelje i korisnike integracijskih mjera i usluga. Provedena je prema načelima participativnog dizajna istraživanja (*participatory research design*, participativni dizajn ili *co-design*), s ciljem da potrebe korisnika budu u središtu istraživačkog procesa. Planiranje je bilo utemeljeno na principima i preporukama koje su izložili Greenbaum i Halskov Madsen (2009), kao i na refleksijama i metodološkim opažanjima autorskog tima iz prethodnog ciklusa evaluacije integracijskih mjera Grada Zagreba (Gregurović i sur., 2024).

Od samog početka terenske komponente kvalitativnog istraživanja, u osmišljavanje istraživačkih instrumenata uključeni su i pripadnici ciljne skupine — korisnici integracijskih mjera. Tijekom istraživanja slijedili smo smjernice Etičkog kodeksa Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

Svi su sudionici i sudionice u uzorak birani po načelu svrsishodnosti, jer su svojim dosadašnjim radom i angažmanom imali značajno i bitno iskustvo ne samo u provedbi dosadašnjih pojedinih integracijskih mjera nego i u planiranju i razradi nekih od njih, barem na razini integracijskih aktivnosti koje donosi i provodi Grad Zagreb. Osobe migrantskog porijekla ili s izbjegličkim statusom bili su zbog svog iskustva i ekspertize uključeni kao suradnici u razvoju protokola fokusnih grupa i intervjua, kao ključni informanti, nerijetko su pomogli u prosljeđivanju kontakta s drugim potencijalnim sudionicima u istraživanju (metodom „snježne grude“), te su svojim komentarima pomogli u istraživačkom procesu.

⁸ Svi podaci su preuzeti iz publikacije Grad Zagreb, Statistički ljetopis Grada Zagreba 2024, Zagreb, prosinac 2024., dostupan na https://www.zagreb.hr/UserDocsImages/0/SLJZG2024_WEB_Links.pdf, pristupljeno 23.3.2025.

Uz istraživački tim kao suradnici na projektu su bili uključeni isti oni koji su sudjelovali u Evaluaciji integracijskih mjera Grada Zagreba (EU UNITES, v. Gregurović i sur. 2024), a to su Natalija Lumezi, iz Isusovačke službe za izbjeglice, Salam Ibrahim Kadhim Al-Nidawi iz Rehabilitacijskog centra za stres i traumu u Zagrebu, te Hüseyin Semih Adigüzel iz Centra za mirovne studije. Svi oni, sa značajnim dugogodišnjim iskustvom u području zagovaranja i provedbi mjera i aktivnosti integracije za osobe stranog porijekla koji žive u Hrvatskoj, bili su nemjerljiv doprinos ovom istraživanju u vidu svojih podijeljenih uvida, komentara, sugestija i preporuka o temama s kojima se svakodnevno bave pridonoseći izgradnji jednog efikasnijeg modela integracije stranaca u hrvatsko društvo, na čemu smo im neizmjerljivo zahvalni.

Kvalitativno terensko istraživanje je okupilo različite dionike i korisnike mjera integracije gdje su osim osoba migrantskog porijekla i izbjegličkog statusa, te predstavnika upravnih tijela Grada Zagreba u fokusnim grupama i individualnim polustrukturiranim intervjuima sudjelovali i predstavnici organizacija civilnog društva koji su provedbeni partneri Grada Zagreba u implementaciji integracijskih mjera, aktivnosti i usluga. Pripremljeni su protokoli za fokus grupe u tri varijante za svaku od ciljnih skupina: korisnike (osobe stranog porijekla), predstavnike organizacija civilnog društva i predstavnike tj. službenike i službenice iz nadležnih gradskih ureda. Središnji dio protokola je bio za sve jednak kako bismo osigurali željenu komparabilnost rezultata, a varijacije su se odnosile na dodatne pitanja kojima se nastojalo pokriti podteme oko specifičnih iskustava i izazova integracije, prednosti i nedostataka provedenih mjera, iskustava međusobne suradnje, preporuka za daljnje postupanje, i drugo.

U provedbi fokusnih grupa i individualnih intervju osmišljeni su protokoli slijedili shemu pokrivenosti tema i podtema unutar specifičnih ciljeva trenutno važećega Akcijskog plana Grada Zagreba za provedbu Povelje Integrirajućih gradova za 2023. i 2024. godinu, razrađenog kroz sedam tematskih područja: Informiranje i ostvarivanje prava; Socijalna i zdravstvena zaštita; Učenje jezika i obrazovanje; Međukulturalno učenje; Priprema za traženje posla i zapošljavanje; Jačanje lokalnih integracijskih kapaciteta; Međugradska i međunarodna suradnja. Tokom pripreme, a i kod izvedbe fokusnih grupa i intervju naglašeni su aspekti dobrovoljnosti, povjerljivosti, anonimnosti sudjelovanja u skladu s etičkim standardima u istraživanjima ovakvog tipa, kao i kod organizacije fokusnih grupa i intervju u smislu slanja Poziva u istraživanje, Općih informacija o istraživanju, te kod prikupljanja Informiranog pristanka za sudjelovanje u istraživanju prilikom provedbe.

Terensko istraživanje provedeno je u prosincu 2024. te u siječnju, veljači i ožujku 2025. godine. Ukupno je u fokusnim skupinama i intervjuima sudjelovalo 29 osoba (dvanaest predstavnika upravnih gradskih tijela, osam predstavnika organizacija civilnog društva i devet korisnika mjera integracije). Ukupno je provedeno četiri fokusne grupe, te sedam individualnih polustrukturiranih intervju, uz jedan intervju proveden u paru. Sve fokusne grupe su bile na hrvatskom jeziku, dok je šest intervju održano na engleskom jeziku, a ostali na hrvatskom. Dvije su fokusne grupe provedene uživo, a dvije putem online digitalne platforme Zoom. Pet intervju je provedeno uživo, a tri putem Zooma. Nastojala se postići zastupljenost različitih sudionika prvenstveno prema dobi i spolu, ali posebice prema zemlji porijekla i prema statusu boravka, tako da smo nastojali zadobiti što više odgovora najbrže narastajuće skupine državljana trećih zemalja u Hrvatskoj – stranih radnika.

U dvije fokusne grupe s predstavnicima upravnih tijela Grada Zagreba sudjelovali su zaposlenici i zaposlenice iz sljedećih gradskih ureda: Gradski ured za kulturu i civilno društvo; Gradski ured za mjesnu samoupravu, promet, civilnu zaštitu i sigurnost; Gradski ured za upravljanje imovinom i stanovanje; Gradski ured za obrazovanje, sport i mlade; Gradski ured za socijalnu zaštitu, zdravstvo, branitelje i osobe s invaliditetom; Gradski ured za gospodarstvo,

ekološku održivost i strategijsko planiranje; te Nastavni zavod za javno zdravstvo Andrija Štampar. Ukupno je u tim fokusnim grupama sudjelovalo osam žena i četiri muškarca, a neki od sudionika/ica su ujedno i članovi/ice dosadašnjeg sastava Koordinacije Grada Zagreba za integraciju stranaca. Ponekad, zbog specifičnosti funkcija koje obnašaju nije bilo moguće jamčiti potpunu anonimnost u prikazu rezultata, no sudionici su o tome bili obavješteni uz naznaku kako će se rezultati prikazati na agregirani, grupni način.

Dvije fokusne grupe s predstavnicima organizacija civilnog društva koje provode integracijske mjere uključivale su djelatnike sljedećih organizacija: Isusovačka služba za izbjeglice, Centar za mirovne studije, Are You Syrious?, Centar za kulturu dijaloga, Hrvatski pravni centar, Médecins du Monde, Borders: None, te Inicijativa Centar za edukaciju. Podaci prikupljeni tijekom fokusnih grupa prikazani su na način koji u najvećoj mogućoj mjeri osigurava anonimnost sudionika, radi zaštite njihovog identiteta.

S korisnicima integracijskih mjera provedeno je sedam individualnih polustrukturiranih intervjua te jedan intervju u paru. U istraživanju je sudjelovalo sedam muškaraca i dvije žene, uključujući osobe pod međunarodnom i supsidijarnom zaštitom, osobe s privremenom zaštitom, četvero stranih radnika te jednog međunarodnog studenta stranog porijekla. Podaci i rezultati iz ovih intervjua u potpunosti su anonimizirani i zaštićeni, uz agregirani, zbirni prikaz rezultata koji ne omogućuje identifikaciju specifično niti jednog sugovornika. Većina intervjua provedena je na engleskom jeziku, dok su neki provedeni i na hrvatskom. Svi individualni intervjui trajali su između 35 i 60 minuta, a fokusne grupe prosječno oko 120 minuta.

Treća dionica istraživanja bilo je terensko istraživanje kvantitativnog tipa koje je provedeno metodom online anketnog upitnika i značilo je razradu dva zasebna, po sadržaju donekle preklapajuća instrumenta – jednog namijenjenog provoditeljima integracijskih mjera koji djeluju unutar organizacija civilnog društva, i drugog namijenjenog korisnicima tj. osobama stranog porijekla koji žive u Zagrebu. Ova dionica imala je za cilj prikupiti saznanja o procjeni potreba, izazovima i pripremljenosti Grada Zagreba za prihvata i integraciju dosadašnjih i novih useljenika, iz perspektive dijela dionika sustava integracije i iz perspektive samih korisnika integracijskih mjera i aktivnosti. Digitalni online upitnik je izrađen u programu *Survey Monkey*, a poziv u anketu je bio distribuiran online uz pomoć samog Grada Zagreba, oglašavanjem na web stranici One-stop shopa, te preko udruga koje rade s izbjeglicama i migrantima, koje su svojim korisnicima prosljeđivali poziv u istraživanje koji ih je, u slučaju da su pristali odazvati se, vodio dalje na poveznicu na samu anketu. Poziv je prosljeđen i susretljivošću nekih od predstavnika zajednica stranih radnika, poput onih iz nepalske ili iz filipinske zajednice.

Anketa je popunjavana u veljači i ožujku 2025. No, unatoč inicijalnom planu provedbe, i nekoliko ciklusa slanja poziva u istraživanje, otprilike svaka dva tjedna počevši od početka veljače, kvantitativna dionica anketnog upitnika nije ostvarena u punom potencijalu, jer nismo uspjeli zahvatiti veći uzorak ispitanika osim onoga koji je bio umnogome svrsishodan te zadan participacijom sudionika istraživanja u kvalitativnoj dionici – kroz fokusne grupe s predstavnicima organizacija civilnog društva kao ekspertima, i njihovom pomoći u regrutaciji ispitanika među populacijom stranog porijekla koji su njihovi korisnici. Ipak, i ovako prikupljeni rezultati mogu ilustrirati glavne potrebe oko integracije provoditelja i korisnika mjera i aktivnosti, kao i očekivanja od Grada Zagreba, te ovi podaci mogu komplementirati one dobivene kroz intervjue i fokusne grupe.

Verzija upitnika za dionike sustava iz organizacija civilnog društva sadržavala je ukupno 23 pitanja (kombinacija pitanja zatvorenog i otvorenog tipa), a po strukturi je slijedila logiku dimenzija integracije razrađenu u Akcijskom planu Grada Zagreba za provedbu povelje integrirajućih gradova za 2023. i 2024. godinu, te dijelom i nekim pitanjima iz instrumenta „Lista za samoprocjenu ključnih potreba i izazova integracije lokalnih i područnih

(regionalnih) samouprava“ iz istraživanja Ajduković i sur. (2019). S obzirom da je upitnik bio namijenjen provoditeljima integracijskih mjera i aktivnosti, organizacijama civilnog društva koji su provedbeni partneri Grada Zagreba bio je sastavljen samo na hrvatskom jeziku. Sadržavao je i dio koji se tiče procjene potreba za podrškom koju bi Grad Zagreb mogao/trebao pružati tim dionicima kako bi efikasno, sustavno i održivo pružali usluge u sustavu integracije. Također, uz gore spomenute dimenzije iz Akcijskog plana razrađen je i dodan blok pitanja o području „Smještaj i stanovanje“, kojeg smo sukladno našim spoznajama ali i komentarima i sugestijama naših ključnih informanata procijenili važnim da bude sastavni dio upitnika.

Verzija upitnika za korisnike integracijskih mjera, tj. Upitnik o specifičnim potrebama i izazovima u integraciji u Gradu Zagrebu za državljane trećih zemalja, bio je sastavljen na hrvatskom i engleskom jeziku, te je tako i poziv u istraživanje distribuiran, no većinom je zaprimljena verzija ispunjenog upitnika na engleskom jeziku, čak 65 od ukupno 69 ispunjenih. Upitnik je bio nešto kraći, s ukupno 17 pitanja, a po strukturi je također slijedio logiku dimenzija razrađenu u Akcijskom planu, uz dodani blok pitanja o smještaju i stanovanju. Dio pitanja je bio preuzet i modificiran iz instrumenta „Lista za samoprocjenu ključnih potreba i izazova integracije osoba pod međunarodnom zaštitom“ iz istraživanja Ajduković i sur. (2019).

Analitički postupci uključivali su analize transkripata provedenih intervjua i fokusnih grupa metodom tematske analize prema analitičkim koracima koje preporuča Bryman (2012). Kodiranje transkripata radilo je svih troje članova istraživačkog tima u parovima, usporedo do zadovoljavajuće razine slaganja, koristeći kodnu listu koja je razrađena pomoću kombinacije deduktivnog pristupa s analitičkim kodovima i podkodovima koji su raspisani sukladno očekivanim dimenzijama. U kasnijim fazama se induktivnim putem dolazilo do kategorija koje su grupirane prema znanim dimenzijama dosadašnjih aktivnosti iz Akcijskog plana Grada Zagreba, te ostalim aspektima poput financijskih sredstava za provedbu mjera integracije, pokazatelja uspješne integracije, izazova u provedbi mjera, primjera dobre prakse, potreba koje imaju u procesu integracije, očekivanje podrške u procesu integracije, te preporuka za poboljšanje sustava integracije.

Ograničenja istraživanja tiču se komprimiranog vremena od svega par mjeseci u kojem je bilo potrebno osmisлити konceptualni istraživački okvir, provesti desk studiju te dvije komponente terenskog istraživanja, te učiniti obradu podataka i na temelju svega ispisati završnu evaluacijsku studiju. Određena druga ograničenja tiču se samog uzorka i načina ulaska u polje istraživanja. Počesto se istraživanja s migrantskim ili manjinskim i drugim potencijalno marginaliziranim populacijama shvaćaju kao istraživanja među pripadnicima teško dostupnih zajednica (Tourangeau, 2014), s kojima postoje izazovi u planiranju i provedbi terenskih istraživanja licem u lice, prvenstveno u smislu pronalaska, motivacije i općenito regrutacije sugovornika. Ipak, ovdje smo se oslanjali na vlastito iskustvo i ekspertizu kroz dugogodišnje iskustvo u radu na ovim temama, socijalnu mrežu koje smo nastojali koristiti za ulazak u polje, te putem znatnog doprinosa naših ključnih informanata u prosljeđivanju kontakata potencijalnih sugovornika, ili angažiranju korisnika s kojima ključni informanti rade u cilju ispunjavanja online anketnog upitnika.

Uz to, istraživanja migracijskih i integracijskih procesa nerijetko se smatraju istraživanjima o tzv. teško rješivim problemima (*wicked problem*, v. Nardon i Hari, 2022; Kutor, Arku i Bandaiko, 2023). Ipak, i ova evaluacijska studija polazi od pretpostavke da i unatoč činjenici da se migracija može sagledati kao složen i višeslojan izazov ili problem koji ovisi o različitim faktorima, perspektive više dionika sustava integracije, kao i perspektiva korisnika, sve one mogu pomoći u iznalaženju novih rješenja kako bi se dobio efikasniji i održiviji model uključivanja stranaca u društvo i politika i mjera uređivanja jezičnih, kulturnih i etničkih različitosti. Stoga je upravo važno koristiti participativne metode da bi se razumjelo potrebe i

razna očekivanja o načinima ispunjavanja tih potreba, na temelju zagarantiranih prava, koje bi u konačnici dovele do prilagodljivih, i, gdje god je to moguće, inovativnih rješenja na neke od izazova koji se javljaju u post-migracijskim, integracijskim procesima.

Naposljetku, kako su istaknule i Gregurović i sur. (2024: 10) pozivajući se na prethodna istraživanja „primjena participativnog dizajna istraživanja ima određene etičke implikacije zbog višestrukih uloga nekih od sudionika zbog kojih je moguće kršenje načela anonimnosti kao i učinak na ravnotežu u prikazu rezultata između objektivnosti znanstvenog pristupa i stigmatizacije iz pozicije sudionika istraživanja pripadnika ranjivih skupina.“. Ipak, odnos povjerenja i kolegijalnosti koji smo nastojali uspostaviti s ključnim informantima ublažio je potencijalne rizike koje bi eventualno proizlazile iz višestrukosti njihovih pozicija i uloga u istraživačkom polju.

2. DESK STUDIJA - PREGLED ZAKONSKIH PROPISA I POLICY DOKUMENATA O PRAVIMA, OBVEZAMA I DOSTUPNIM USLUGAMA ZA CILJANE SKUPINE NA MEĐUNARODNOJ, EUROPSKOJ I NACIONALNOJ RAZINI TE ODABRANE STRUČNE I ZNANSTVENE LITERATURE

Ova desk studija sadrži pregled zakonskih propisa, *policy* dokumenata i odabrane stručne i znanstvene literature na međunarodnoj, europskoj i nacionalnoj razini o pravima, obvezama te dostupnim uslugama za ciljane skupine (tražitelji međunarodne zaštite, osobe kojima je odobrena međunarodna ili privremena zaštita, strani radnici s dozvolom boravka i rada u RH), s posebnim naglaskom na Grad Zagreb.

2.1. Međunarodna razina

Na međunarodna razini nekoliko je konvencija i drugih dokumenata koja se odnosi na položaj migranata i izbjeglica. Ovi dokumenti pružaju smjernice o pravima, zaštiti i obavezama država prema osobama koje napuštaju svoje zemlje zbog različitih razloga, uključujući sukobe, proganjanje ili ekonomske razloge.

Jedan od najvažnijih dokumenata u ovom području je Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine (Ženevska konvencija) i Protokol iz 1967. godine.⁹ Konvencija definira pojam izbjeglice i postavlja temeljne principe zaštite, uključujući načelo *non-refoulementa*, što znači da se izbjeglice ne smiju vraćati u zemlje u kojima im prijeti proganjanje. Također, Konvencija obavezuje države potpisnice da izbjeglicama omoguće pristup osnovnim pravima poput obrazovanja, zaposlenja i socijalne zaštite. Uz ovu Konvenciju, značajnu ulogu imaju i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) te Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966), koji štite temeljna ljudska prava svih osoba, uključujući migrante i izbjeglice.¹⁰

Globalni sporazum o sigurnim, uređenim i regularnim migracijama (*Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration*), usvojen 2018. godine pod okriljem Ujedinjenih naroda, predstavlja prvi globalni okvir za upravljanje migracijama.¹¹ Iako nije pravno obavezujući, ovaj dokument pruža smjernice državama kako osigurati human i održiv pristup migracijama, poštujući prava migranata i potrebe država domaćina. Sporazum se temelji na 23 cilja koji obuhvaćaju različite aspekte migracija, uključujući smanjenje faktora koji prisiljavaju ljude na migraciju, olakšavanje sigurne i legalne migracije te integraciju migranata u društva domaćina. Osim toga, naglašava važnost međunarodne suradnje u rješavanju izazova povezanih s

⁹ UNTS vol. 189, str. 137, 28. srpnja 1951., UNTS vol. 606, str. 267, 31. siječnja 1967.

¹⁰ UNTS vol. 999, str. 171, 16. prosinca 1966., UNTS vol. 993, str. 3, 16. prosinca 1966.

¹¹ UN dok. A/RES/73/195, 19 December 2018.

migracijama, kao i potrebu za borbom protiv trgovanja ljudima i krijumčarenja migranata. Dokument također prepoznaje važnost prikupljanja i razmjene podataka o migracijama kako bi se donosile informirane politike koje su u skladu s ljudskim pravima i ekonomskim razvojem. Što se tiče integracije, u cilju br. 16 naglašava se važnost osnaživanja migranata da postanu aktivni članovi društva kako bi se potaknulo stvaranje uključivih i kohezivnih društava jer su „potpuno integrirani migranti bolje pozicionirani da doprinesu prosperitetu“. Među aktivnostima za postizanje ovog cilja posebno se navodi „uspostava centara ili programa u zajednici na lokalnoj razini radi olakšanja sudjelovanja migranata u društvu primatelju putem uključivanja migranata, članova zajednice, organizacija dijaspora, migrantskih udruga i lokalnih vlasti u interkulturni dijalog, razmjene priča, mentorskih programa, te razvijanjem poslovnih veza koje unaprjeđuju integracijske ishode i potiču međusobno poštovanje“.

2.2. Politika integracije migranata na EU razini

Politika integracija na razini EU počinje se razvijati nakon stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama (1999.) - do tada je pitanje integracije migranata, usko povezano s zakonitim migracijama i nadzorom državne granice, bilo u potpunosti u nadležnosti država članica. Međutim, stvaranje zajedničke politike u pogledu migracija otvorilo je put i za veće uključivanje EU u pitanje integracije migranata s naglaskom na državljane trećih zemalja: postupno se razvija zajednički, premda neobvezujući, *policy* okvir integracije migranata u državama članicama EU. Takav pristup izražen je i u članku 79. Ugovora o funkcioniranju EU, prema kojem Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, usvajaju mjere kojima se utvrđuju prava državljana trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici (stavak 2.), te mogu utvrditi mjere kojima se potiče i podupire djelovanje država članica s ciljem promicanja integracije državljana trećih zemalja koji zakonito borave na njihovom državnom području, pri čemu je isključeno bilo kakvo usklađivanje zakona i drugih propisa država članica (stavak 4.).¹² Na temelju ove odredbe, na razini EU donose se *policy* dokumenti kao smjernice državama članicama u oblikovanju njihovih integracijskih politika te se otvaraju se različiti financijski programi potpore namijenjene integraciji migranata, a dolazi i do promjena u dijelovima pravne stečevine EU koji se tiču prava migranata.

Ključni dokument EU u području ljudskih prava je Povelja Europske unije o temeljnim pravima iz 2016.¹³ koja u preambuli navodi da se „Unija temelji na nedjeljivim, univerzalnim vrijednostima ljudskog dostojanstva, slobode, jednakosti i solidarnosti te na načelima demokracije i vladavine prava. Ona pojedinca postavlja u središte svojeg djelovanja uspostavom građanstva Unije i stvaranjem područja slobode, sigurnosti i pravde“.

Među važnijim dokumentima EU u području migracija svakako treba spomenuti Pakt o migracijama i azilu (2020.).¹⁴ Pakt je predstavlja okvir za upravljanje migracijama u EU, a integracija migranata jedan je od elemenata njegove strategije - prepoznaje se da je uspješna integracija ključna za stabilnost i koheziju društava EU te se predlaže politike koje omogućuju migrantima da postanu aktivni sudionici u svojim zajednicama. Iako se Pakt primarno fokusira na upravljanje granicama, azilne postupke i solidarnost među državama članicama, on također naglašava važnost uspješne integracije migranata u europska društva. Pakt navodi potrebu za bržim i lakšim uključivanjem migranata u tržište rada kako bi se smanjila njihova ovisnost o socijalnoj pomoći te osigurala njihova samostalnost. Posebna pažnja posvećena je učenju

¹² Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, OJ C 202, 7.6.2016.

¹³ OJ C 202/389, 7.6.2016.

¹⁴ Komunikacija Komisije o novom paktu o migracijama i azilu, COM(2020) 609 final

jezika, priznavanju kvalifikacija stečenih izvan EU i stručnoj obuci kako bi se olakšalo zapošljavanje. Pakt promiče koordiniran pristup integraciji, uključujući suradnju s nevladinim organizacijama i privatnim sektorom. Pakt se zalaže za osiguravanje jednakih prava za migrante i sprječavanje marginalizacije putem zakonodavstva i konkretnih politika. Integracijske inicijative financiraju se kroz Fond za azil, migracije i integraciju (dalje u tekstu: AMIF), ali i druge EU programe koji podržavaju obrazovanje i zapošljavanje. Međutim, specifično zakonodavstvo usmjereno na integraciju migranata nije izravno obuhvaćeno zakonodavnim aktima donesenim u sklopu Pakta (radi se o sljedećim pravnim aktima: Uredba o postupku azila, Uredba o upravljanju azilom i migracijama, Uredba o Eurodacu, Uredba o dubinskoj provjeri i Uredba o kriznim situacijama).

Nekoliko je dokumenata donesenih na razini EU od važnosti za politiku integracije, a najrecentniji je Akcijski plan EU za integraciju i uključivanje 2021.–2027.¹⁵ - strateški dokument usmjeren na poboljšanje integracije migranata i građana EU migrantskog porijekla u europska društva. Temelji se na prethodnim inicijativama EU-a i nastoji osigurati pravednije i inkluzivnije društvo kroz konkretne mjere u ključnim područjima integracije. Plan naglašava važnost četiri ključna sektora: obrazovanja i osposobljavanja, zapošljavanja i profesionalnog razvoja, zdravstva te adekvatnog stanovanja. U području obrazovanja, predviđa mjere za poboljšanje pristupa kvalitetnom obrazovanju i jezičnoj podršci. Na tržištu rada, cilj je olakšati prepoznavanje kvalifikacija stečenih izvan EU te pružiti podršku poduzetništvu i zapošljavanju migranata. U zdravstvu, plan se fokusira na uklanjanje prepreka za pristup zdravstvenim uslugama, dok u sektoru stanovanja potiče stvaranje boljih uvjeta stanovanja i smanjenje diskriminacije. Akcijski plan se temelji na inkluzivnom pristupu koji uključuje nacionalne i lokalne vlasti, organizacije civilnog društva i same migrante. Posebno se naglašava važnost lokalne razine koja ima ključnu ulogu u prihvatanju i usmjeravanju migranata kada tek stignu u novu zemlju. Među mjerama za potporu djelotvornoj integraciji i uključivanju u svim sektorskim područjima posebno se navodi potpora lokalnim i regionalnim tijelima i to putem sljedećih aktivnosti: jačanje partnerstva s Odborom regija radi političkog dijaloga i razmjene znanja o integraciji na lokalnoj i regionalnoj razini; Urbanom akademijom proširit će se program izgradnje kapaciteta za tvorce politika i stručnjake. Također, naglasak je na jačanju međuvjerskog dijaloga i sprečavanju radikalizacije kroz financiranje, smjernice i obuku. Konačno, razmatraju se partnerstva s ruralnim područjima kako bi se olakšala integracija migranata. Ključnu ulogu u provedbi mjera ima fond AMIF, kojim se financira projekte za podršku integraciji, no neke mjere moguće je financirati i iz fondova kohezijske politike (kao što su Europski socijalni fond plus i Europski fond za regionalni razvoj) i drugih fondova (kao što su Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj i Erasmus+). Plan također potiče razmjenu najboljih praksi između država članica te korištenje digitalnih alata i inovacija u integracijskim procesima.

Među važnijim dokumentima EU valja spomenuti i Zajednička temeljna načela integracije¹⁶ koje je donijelo Vijeće EU 2004. i potvrdilo 2014. godine, a predstavljaju temelj za sve naredne inicijative EU u području integracije migranata. Sadržavaju ukupno 11 načela koja se odnose na: 1) integraciju kao dinamičan dvosmjernan proces; 2) poštivanje temeljnih vrijednosti EU; 3) zapošljavanje kao ključan dio integracijskog procesa, 4) nužnost učenja jezika, povijesti i institucija društva; 5) obrazovanje migranata i njihovih potomaka; 6) jednak i nediskriminirajući pristup institucijama, javnim i privatnim dobrima i uslugama; 7) poticanje interakcije između migranata i građana država članica, 8) sloboda vjeroispovijesti i kulture, osim ako je to u sukobu s drugim europskim nepovredivim pravima ili nacionalnim propisima; 9) sudjelovanje migranata u demokratskim procesima i u formuliranju integracijskih politika i

¹⁵ COM (2020) 758

¹⁶ Council document 14615/04.

mjera, posebice na lokalnoj razini; 10) uključivanje integracijske politike i mjera u sva relevantna područja javnih politika, razina vlasti i javnih usluga; 11) vrednovanje uspješnosti provođenja integracijskih politika.

Budući da je pitanje integracije migranata u nadležnosti država članica, pravna stečevina EU u ovom području je ograničena i uključuje nekoliko zakonodavnih akata kojima se uređuju prava migranata, osoba kojima je odobrena međunarodna i privremena zaštita te tražitelja međunarodne zaštite. RH je navedene akte prenijela u svoje zakonodavstvo, a ovdje će se ukratko prikazati najvažnije.

Prava osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita regulirana su Uredbom 2024/1347 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite, za jedinstveni status za izbjeglice ili za osobe koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu i za sadržaj odobrene zaštite, o izmjeni Direktive Vijeća 2003/109/EZ i stavljanju izvan snage Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća.¹⁷ Prava povezana s integracijom obuhvaćaju pristup obrazovanju, zapošljavanju, socijalnoj skrbi, zdravstvenoj zaštiti i smještaju. Također, predviđene su mjere za olakšavanje integracije, uključujući pristup programima integracije i mogućnost stjecanja statusa dugotrajnog rezidenta. Kako bi se olakšala njihova integracija u društvo, korisnici međunarodne zaštite trebali bi imati pristup mjerama integracije na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini, pod uvjetima koje odredi država članica.

Prava tražitelja međunarodne zaštite uređena su novom Direktivom (EU) 2024/1346 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju standarda za prihvatanje tražitelja međunarodne zaštite¹⁸ koja će se transponirati u nacionalne sustave država članica do lipnja 2026. Iako se u direktivi ne navodi integracija tražitelja kao pravo, potiče se raniji pristup tržištu rada u slučajevima u kojima je vjerojatno da je zahtjev utemeljen, a kako bi se povećali izgledi za integraciju i samostalnost tražitelja. Među materijalnim uvjetima prihvata navode se smještaj, hrana, odjeća i proizvodi za osobnu higijenu dane u naravi, u obliku novčane naknade, u vaučerima, ili kao kombinacija navedenog, kao i naknada za svakodnevne troškove. Direktiva se i va primjenjuje na sve državljane trećih zemalja i osobe bez državljanstva koji izraze namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na državnom području, uključujući na vanjskoj granici, u teritorijalnom moru ili u područjima tranzita država članica, pod uvjetom da je tim državljanima trećih zemalja i osobama bez državljanstva dopušteno ostati na državnom području kao tražiteljima te na članove obitelji tražitelja obuhvaćene zahtjevom za međunarodnu zaštitu.

Što se tiče ostalih kategorija stranaca, važni su sljedeći zakonodavni akti EU:

Direktiva Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenog 2003. o statusu državljana trećih država s dugotrajnim boravištem¹⁹ utvrđuje da se status osobe s dugotrajnim boravištem može odobriti državljanima trećih zemalja koji zakonito i neprekinuto borave u državi članici pet godina, po uvjetom da osoba ima stabilne i redovite izvore sredstava, dakle, da ne ovisi o socijalnoj pomoći, zdravstveno osiguranje te da poštuje mjere integracije. Osobe kojima je odobreno dugotrajno boravište izjednačene su s državljanima u pogledu pristupa zapošljavanju i samozapošljavanju, obrazovanja i strukovnog osposobljavanja, socijalnog osiguranja i zaštite, poreznih olakšica, pristupa robi i uslugama, slobodi udruživanja i slobodi kretanja.

¹⁷ OJ L 2024/1347, 22.05.2024.

¹⁸ OJ L 2024/1346, 22.5.2024,

¹⁹ OJ L 16, 23.1.2004.

Direktiva Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji²⁰ utvrđuje uvjete za ostvarenje prava na spajanje obitelji državljana trećih zemalja koji zakonito borave na teritoriju država članica. Na spajanje obitelji imaju pravo državljani EU koji imaju boravišnu dozvolu koja vrijedi najmanje jednu godinu u jednoj od država članica i koji imaju osnove za priznavanje dugotrajnog boravišta (sponzor). Na spajanje obitelji imaju pravo sponzorov supružnik i maloljetna djeca bračnog para, no države članice mogu, uz određene uvjete, dopustiti spajanje obitelji i za roditelje stranog državljanina, punoljetnu neudanu/neoženjenu djecu i nevjenčane partnere. Članovi obitelji imaju pravo na boravišnu dozvolu u istom trajanju kao i osobe kojoj su se pridružili i, pod istim uvjetima kao i ta osoba, pristup obrazovanju, zaposlenju i stručnom osposobljavanju.

Direktiva 2021/1883 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. listopada 2021. o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja u svrhu zapošljavanja visokokvalificiranih radnika te stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 2009/50/EZ²¹ uređuje uvjete za ulazak i boravak visokokvalificiranih državljana zemalja izvan EU, koji žele raditi visokokvalificirani posao u zemlji EU, kao i njihovih obitelji. Nositelji plave karte EU su izjednačeni s državljanima države članice u pogledu različitih prava, u područjima kao što su uvjeti zapošljavanja, sloboda udruživanja, obrazovanje i strukovno osposobljavanje, uzajamno priznavanje diploma te pristup robi i uslugama.

Direktiva 2011/98/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o jedinstvenom postupku obrade zahtjeva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak i rad državljanima trećih zemalja na državnom području države članice te o zajedničkom skupu prava za radnike iz trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici²² uspostavlja jedinstvenu dozvolu za boravak i rad za radnike iz država koje nisu članice EU te definira skup specifičnih prava kako bi se osiguralo jednako postupanje radnika koji nisu iz država EU, a koji su obuhvaćeni ovom direktivom. Jedinstvena dozvola omogućuje korisnicima uživanje skupa prava, uključujući: pravo rada, boravka i slobodnog kretanja u državi EU koja izdaje dozvolu te iste uvjete kao i državljani države koja izdaje dozvolu vezano uz uvjete rada, obrazovanje i osposobljavanje, priznavanje kvalifikacija, pojedine aspekte socijalne sigurnosti, porezne olakšice, pristup dobrima i usluge, uključujući stanovanje i savjete za zapošljavanje.

2.3. Politika integracije migranata u Republici Hrvatskoj

2.3.1. Propisi i policy dokumenti

Prema hrvatskom i europskom zakonodavstvu, stranci se, ovisno o vrstama prava koja ostvaruju i njihovom statusu u RH, mogu podijeliti u tri osnovne kategorije: državljani država članica EGP, državljani trećih zemalja, koji uključuju osobe pod međunarodnom zaštitom (azil i supsidijarna zaštita), osobe pod privremenom zaštitom, tražitelje međunarodne zaštite, osobe u neregularnom boravku (osobe u tranzitu), osobe s odobrenom dozvolom za boravak i rad te apatridi.

Pravni okvir za integraciju stranaca u RH temelji se na propisima koji reguliraju prava i obveze ovih kategorije osoba. Zakon o strancima²³ (dalje u tekstu: ZoS) regulira boravak i rad stranaca u Hrvatskoj, uključujući prava na zapošljavanje, boravišne dozvole, zdravstvenu zaštitu i druge aspekte života stranaca koji nisu hrvatski državljani. Zakon o međunarodnoj i privremenoj

²⁰ OJ L 251, 3.10.2003.

²¹ OJ L 382, 28.10.2021.

²² OJ L 343, 23.12.2011.

²³ NN 133/20, 114/22, 151/22 i 40/25.

zaštiti (dalje u tekstu: ZMPZ)²⁴ uređuje prava osoba koje su zatražile ili dobile međunarodnu ili privremenu zaštitu: pravo na boravak u RH, smještaj, rad, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, slobodu vjeroispovijesti i vjerskog odgoja djece, besplatnu pravnu pomoć, socijalnu skrb, spajanje obitelji, pomoć pri integraciji u društvo, vlasništvo nekretnine sukladno Konvenciji iz 1951. godine te pravo na stjecanje hrvatskog državljanstva sukladno propisima koji reguliraju stjecanje državljanstva (čl. 64.).

Prava ove dvije skupine regulirana su na identičan način uz dvije iznimke: dozvola boravka azilantu izdaje se na vrijeme od pet godina, a strancu pod supsidijarnom zaštitom na vrijeme od tri godine. Također, putna isprava azilantu izdaje se na vrijeme od pet godina, sukladno Aneksu Konvencije iz 1951., dok se strancu pod supsidijarnom zaštitom može izdati posebna putna isprava za stranca sukladno odredbama ZoS-a (čl. 75.). Azilant i stranac pod supsidijarnom zaštitom imaju pravo na boravak u Hrvatskoj od dana uručenja odluke o odobrenju međunarodne zaštite, a to se pravo dokazuje dozvolom boravka (čl. 65. st. 1.). Jedno od prava osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita je i pomoć pri uključivanju u društvo, kao oblik integracijske mjere za koju je nadležan MUP. Ta se pomoć pruža najdulje tri godine, a obuhvaća izradu plana integracije s obzirom na individualne potrebe, znanja, sposobnosti i vještine, pružanje pomoći radi ostvarivanja izrađenog plana te nadzor nad izvršenjem plana.

Obveze azilanata i stranaca pod supsidijarnom zaštitom uključuju: poštivati Ustav, zakone i druge propise RH, prijaviti prebivalište u roku od 15 dana od uručenja odluke o odobrenju međunarodne zaštite, kao i promjenu prebivališta i adrese stanovanja u roku od 15 dana od dana promjene, imati kod sebe dozvolu boravka i dati je na uvid zakonom ovlaštenim osobama, pohađati tečaj hrvatskog jezika, povijesti i kulture i obavijestiti MUP, ako se iseli iz RH ili neprekidno boravi u inozemstvu duže od 90 dana u razdoblju od 180 dana, u roku od 15 dana od dana nastupa navedenih okolnosti (čl. 64. st. 4.).

ZMPZ propisuje prava i obveze stranaca pod privremenom zaštitom, a koja uključuju: pravo na boravak, iskaznicu, socijalnu skrb sukladno zakonu kojim se uređuje djelatnost socijalne skrbi, zdravstvenu zaštitu, osnovno i srednje obrazovanje, informacije o pravima i obvezama, rad, spajanje obitelji i slobodu vjeroispovijesti (čl. 83.).

Tražitelji međunarodne zaštite imaju pravo na boravak, slobodu kretanja u RH, osiguranje odgovarajućih materijalnih uvjeta prihvata, zdravstvenu zaštitu, osnovno i srednje obrazovanje, informacije, pravno savjetovanje i besplatnu pravnu pomoć, slobodu vjeroispovijesti, rad i isprave. Propisane su i obveze pa su tako tražitelji dužni poštivati Ustav, zakone i druge propise RH, surađivati s državnim tijelima RH te postupati po njihovim mjerama i uputama, podvrgnuti se provjeri i utvrđivanju identiteta te zemlje ili regije porijekla, uključujući analizu jezika i dijalekta uz mogućnost korištenja programskih tehnologija, uz puno poštivanje načela ljudskog dostojanstva, podvrgnuti se zdravstvenom pregledu, poštivati Kućni red Prihvatilišta, pojaviti se u Prihvatilištu u roku koji mu je određen, odazvati se pozivu MUP-a za saslušanje te surađivati tijekom cijelog postupka odobrenja međunarodne zaštite, ostati na području Republike Hrvatske za vrijeme trajanja postupka odobrenja međunarodne zaštite, javiti promjenu boravišta MUP-u u roku od dva dana od dana promjene i pridržavati se uputa i mjera MUP-a o ograničenju slobode kretanja (čl. 52. ZMPZ). Tražitelj međunarodne zaštite ima pravo na boravak u RH od dana izražene namjere do izvršnosti odluke o zahtjevu te ima slobodu kretanja osim ako mu je ograničena (čl. 53.-54. ZMPZ). Zdravstvena zaštita tražitelja međunarodne zaštite obuhvaća hitnu medicinsku pomoć i prijeko potrebno liječenje bolesti i ozbiljnih mentalnih poremećaja, sukladno medicinskoj indikaciji (čl. 57. ZMPP). Dijete tražitelj međunarodne zaštite ostvaruje pravo na osnovno i srednje obrazovanje pod jednakim uvjetima kao hrvatski državljanin, a tražitelju koji je započeo srednjoškolsko obrazovanje to

²⁴ NN 70/15, 127/17, 33/23 i 17/25.

će pravo biti omogućeno i nakon punoljetnosti. Tražitelj međunarodne zaštite stječe pravo na rad istekom roka od tri mjeseca od dana podnošenja zahtjeva o kojem MUP nije donio odluku, ako tražitelj svojim postupanjem nije utjecao na razloge nedonošenja odluke (čl. 61. ZMPZ).

Strani radnici koji borave u RH uživaju ista prava i zaštitu kao i domaći radnici, uključujući pravo na jednak tretman u pogledu radnih uvjeta, plaća, zdravstvene zaštite, socijalne skrbi, obrazovanja i drugih socijalnih prava. Također, strani radnici imaju pravo na spajanje obitelji, čime se omogućava ujedinjenje sa članovima obitelji koji također mogu regularno boraviti u Hrvatskoj.

Što se tiče *policy* dokumenata, RH u trenutku pisanja ove studije nema strateški dokument o migracijama. Prema najavama, donošenje Nacionalnog plana migracijske politike predviđeno je u prvom kvartalu 2026. provedbenim programom Ministarstva demografije i useljeništva za razdoblje do 2028. u okviru mjere Unaprjeđenje strateškog okvira za migracijsku politiku. „Ciljevi Nacionalnog plana migracijske politike bit će usmjereni na uravnoteženu mobilnost stanovništva i poboljšanje demografske situacije. Predviđaju se mjere kojima će se stvoriti povoljniji uvjeti za povratak hrvatskih iseljenika i njihovih potomaka, ali i mjere za privlačenje radnih resursa, integraciju doseljenika i smanjenje regionalnih nejednakosti.“²⁵

Nacionalni plan trebao bi biti u skladu sa Strategijom demografske revitalizacije RH do 2033.²⁶ koja navodi potrebu donošenja „migracijske politike koja će pridonijeti uravnoteženim migracijskim kretanjima u skladu s potrebama tržišta rada i društva. Poseban naglasak bit će stavljen na povratne migracije hrvatskih državljana koji su se odselili nakon ulaska u Europsku uniju te na hrvatsku dijasporu.“ Strategija prepoznaje i nedostatak strateškog pristupa migracijama i integraciji: „promjene migracijskih obrazaca u Republici Hrvatskoj nisu pratili adekvatni strateški dokumenti vezani za područje migracija i integracije već *ad hoc* rješenja.“ Nadalje, navodi se da „iako Republika Hrvatska zasad tretira ekonomske migrante kao da će privremeno ostati, iskustva drugih europskih zemalja pokazala su da često slijedi trajno naseljavanje i spajanje obitelji“. No, kako Lalić Novak i Giljević (2019: 80) ističu „Ako želi da se migranti uspješno integriraju u hrvatsko društvo, RH mora dalje razvijati mjere za integraciju različitih kategorija migranata, koje bi trebale u većoj mjeri biti usklađene s temeljnim odrednicama europske politike.“.

2.3.2. Stanje u praksi

U pogledu integracije ciljanih skupina u hrvatsko društvo u praksi, ovdje će se prikazati neka recentnija istraživanja koja problematiziraju pitanja ostvarivanja njihovih prava i obveza te dostupne usluge u RH.

„Istraživački izvještaj anketnog istraživanja o kvaliteti života i obrascima života stranih radnika iz Azije i Afrike u Hrvatskoj“ (Balabanić i sur., 2025), prikazuje istraživanje provedeno anketnim pristupom između studenog 2024. i siječnja 2025., obuhvaćajući 400 ispitanika. Osnovni cilj istraživanja bio je steći sveobuhvatan uvid u kvalitetu života stranih radnika, uključujući radne uvjete, procijeniti njihovo opće zadovoljstvo životom, sociodemografske karakteristike, osjećaj sigurnosti, planiranje budućnosti te percepciju promjena u njihovim životima nakon migracije. Također, istraživanjem se željelo istražiti u kojoj mjeri migranti ocjenjuju svoje psihičko i fizičko zdravlje te identificirati ključne čimbenike koji oblikuju njihovo iskustvo života i rada u Hrvatskoj.²⁷ Rezultati pokazuju da većina stranih radnika

²⁵ Stiče migracijska strategija: 'Nama je trebalo da nam se iseli stotine tisuća ljudi da bi se počelo...'; www.vecernji.hr/vijesti/hoce-li-se-hrvatska-poput-njemacke-odluciti-za-politiku-karte-sansi-1840488, pristupljeno 1.3.2025.

²⁶ NN 36/24

²⁷ <https://sociologija.hr/vecina-stranih-radnika-zadovoljna-je-zivotom-u-hrvatskoj/>, pristupljeno 18.3.2025.

osjeća poboljšanje kvalitete života, iako postoje izazovi poput jezičnih barijera i nesigurnih radnih uvjeta. Velik dio ispitanika financijski pomaže obitelji u matičnim zemljama, a mnogi planiraju dugoročni ostanak u Hrvatskoj - značajnih 41% planira u Hrvatskoj ostati do mirovine ili čak do kraja života, a 24% od 6 do 10 godina. Također, zanimljiv je i podatak o planiranju spajanja s obitelji - više od polovice ispitanih (55%) navodi da planira preseliti obitelj, dok je svega 10% eksplicitno negiralo tu mogućnost.

U članku „Ekonomska sigurnost osoba s odobrenom međunarodnom zaštitom u Hrvatskoj“ (Šelo Šabić, Bužinkić i Butković, 2023) analizira se položaj ovih osoba s osvrtom na iskustvo njihova zapošljavanja odnosno stjecanja ekonomske sigurnosti. Zaključuje se kako, unatoč mogućnostima predviđenima propisima, rijetki slučajevi zapošljavanja i nedostatna ekonomska sigurnost osoba pod međunarodnom zaštitom predstavljaju jedan od ključnih problema u njihovoj integraciji. Donosi se pregled relevantne literature u području zapošljavanja izbjeglica, studija slučaja integracijskog programa jedne nevladine organizacije, preporuke koje se tiču unaprjeđenja politike zapošljavanja izbjeglica te se daje doprinos raspravi o donošenju useljeničke politike s naglaskom na socioekonomska prava i prilike za kvalitetnu integraciju izbjeglica i migranata.

Cilj istraživanja o društvenoj uključenosti osoba pod međunarodnom zaštitom (Gregurović i Klemić Bogadi, 2022) bio je uspostaviti sustav prikupljanja podataka kako bi se pratila učinkovitost integracijskih politika. Ključna područja istraživanja uključivala su socijalnu skrb, zdravstvenu zaštitu, smještaj, obrazovanje, zapošljavanje, naturalizaciju i diskriminaciju. Podaci su prikupljeni kroz anketu, institucionalne izvore i intervju s osobama pod međunarodnom zaštitom. Nalazi istraživanja otkrili su brojne prepreke u pristupu učenju jezika i obrazovanju, te ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu - osobe se suočavaju s jezičnim barijerama, otežanim pristupom zapošljavanju i neadekvatnim stanovanjem, mnoga prava, posebno zdravstvena zaštita, ne ostvaruju se u praksi zbog neinformiranosti institucija, a iako službene prijave diskriminacije nisu učestale, iskustva izbjeglica pokazuju društvenu distancu i poteškoće u pronalasku stanova.

Kvalitativno istraživanje *Integration of Refugees in Croatia – A Qualitative Study of the Integration Process and Intergroup Relations of Refugees from Syria* (Kiralj i Ajduković, 2022) provedeno je u cilju ispitivanja mišljenja, percepcija i iskustava s integracijom izbjeglica iz Sirije i domaćina u Hrvatskoj. Održane su tri fokusne grupe s domaćinima (N = 21) i dvije s izbjeglicama iz Sirije (N = 11). Utvrđene su četiri široke teme zajedničke objema grupama: „perspektive o integraciji“, „socioekonomska integracija“, „međugrupni odnosi“ te „kultura, jezik i društvene prepreke integraciji“. Obje skupine dijele isto razumijevanje dvosmjernosti i dinamičnosti integracije te uviđaju važnost prilagodbe s obje strane. Hrvatsku doživljavaju kao privremeno rješenje za izbjeglice, što otežava njihov proces integracije. Poseban naglasak stavlja se na međugrupne odnose i odgovornost domaćeg stanovništva u osiguravanju prilika i mehanizama koji olakšavaju socioekonomsku i sociopsihološku integraciju, uklanjaju strukturne prepreke i potiču kvalitetne međugrupne kontakte.

2.4. Integracija migranata u Gradu Zagrebu

2.4.1. Strateški dokumenti i organizacijske inovacije

Grad Zagreb je prije desetak godina prepoznao potrebu uključivanja osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u svoje programe i odluke. Ova kategorija osoba uključena je kao ciljna skupina u Socijalnom planu Grada Zagreba 2014.–2020. godine.²⁸ Već 2014. azilanti su prvi

²⁸ Službeni glasnik Grada Zagreba 17/14, 23/16 i 4/21

put uključeni u Odluku o socijalnoj skrbi²⁹, a 2016. godine to je prošireno i na strance pod supsidijarnom zaštitom. Od 2019. socijalna prava obuhvaćaju i njihove obitelji. Novom odlukom iz 2022. godine,³⁰ osobe pod privremenom zaštitom stekle su pravo na socijalne naknade i usluge koje mogu koristiti i osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita, uključujući obiteljske pakete pomoći, novčane naknade, subvencije za stanovanje te privremeni smještaj.

Grad Zagreb je jedina jedinica lokalne samouprave u RH koja je donijela već dva strateška dokumenta za integraciju ciljanih skupina:

Prvi Akcijski plan grada Zagreba za integraciju tražitelja međunarodne zaštite i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za 2022. godinu³¹ donesen je na 7. sjednici Gradske skupštine Grada Zagreba 27. siječnja 2022. godine, s ciljem poticanja i provođenja integracije tražitelja međunarodne zaštite i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u društvo na području Grada Zagreba te doprinosu razvoju cjelokupne migracijske politike u Gradu Zagrebu.³² Akcijski plan obuhvaća ciljeve i mjere unutar šest ključnih područja: socijalnu i zdravstvenu zaštitu, obrazovanje i učenje jezika, zapošljavanje, jačanje lokalnih integracijskih kapaciteta te međunarodnu i međugradsku suradnju. Dolaskom raseljenih osoba iz Ukrajine kojima je odobrena privremena zaštita, provedba Akcijskog plana uključila je i osobe pod privremenom zaštitom, sukladno ZMPZ. U svibnju 2023. pripremljeno je izvješće o njegovoj provedbi za 2022. godinu. Izvješće je strukturirano je prema ključnim područjima, a temelji se na vanjskoj evaluaciji te podacima prikupljenima od gradskih upravnih tijela i organizacija civilnog društva. Sadrži kvantitativne i kvalitativne informacije o provedenim aktivnostima te pregled financijskih sredstava utrošenih iz gradskog proračuna i projekta CONNECTION. Izvješće je pokazalo uspješnu provedbu Akcijskog plana za integraciju - od 46 mjera u Akcijskom planu provedena je 41 (89%), dvije su provedene djelomično (4%), a tri nisu provedene (7%).³³

Drugi strateški dokument, Akcijski plan Grada Zagreba za provedbu Povelje Integrirajućih gradova za 2023. i 2024. godinu³⁴ donijela je Gradska skupština Grada Zagreba na 23. sjednici, dana 23. svibnja 2023. Valja napomenuti da su prilikom izrade drugog Akcijskog plana u obzir uzeta dva dokumenta koja su pripremljena u okviru projekata Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH kao koordinativnog tijelo u postupku uključivanja u društvo osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita: Okvir za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na lokalnoj razini (2018.)³⁵ koji je izrađen kao potpora jedinicama lokalne

²⁹ Službeni glasnik Grada Zagreba 26/14, 19/15, 6/16, 16/16, 23/16, 4/19, 06/20, 17/20 - pročišćeni tekst, 22/20 i 8/21

³⁰ Službeni glasnik Grada Zagreba 22/22, 29/22, 8/23

³¹ <https://www.zagreb.hr/en/donesen-akcijski-plan-grada-zagreba-za-integraciju/176980>, pristupljeno 18.3.2025.

³² Izrada i donošenje akcijskog plana za integraciju bila je jedna od aktivnosti Grada Zagreba u projektu CONNECTION - CONNEcting Cities Towards Integration actiON čija je provedba završila s 2022. godinom. Nositelj projekta bila je mreža europskih gradova EUROCITIES, a Grad Zagreb je bio jedan od 14 gradova partnera. Projekt je financiran iz Fonda za azil, migracije i integraciju (AMIF). Donošenjem Akcijskog plana, osigurana su sredstva u projektu CONNECTION za njegovu provedbu u iznosu od 50.000,00 EUR.

³³ Grad Zagreb, Gradski ured za kulturu, međugradsku i međunarodnu Suradnju i civilno društvo, Odjel za promicanje ljudskih prava i civilno društvo (2023). Izvješće o provedbi mjera i aktivnosti iz Akcijskog plana Grada Zagreba za integraciju tražitelja međunarodne zaštite i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za 2022. godinu, Zagreb, svibanj; u arhivi autora.

³⁴

<https://www.zagreb.hr/UserDocsImages/ljudska%20prava/web/Akcijski%20plan%20GZ%20za%20provedbu%20Povelje%20Integriraju%C4%87ih%20gradova%202023-24.pdf>, pristupljeno 18.3.2025.

³⁵

<https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Okvir%20za%20integraciju%20osoba%20kojima%20je%20odobrena%20me%C4%91unarodna%20za%C5%A1tita%20na%20lokalnoj%20razini.pdf>, pristupljeno 20.3.2025.

i regionalne samouprave u RH u izradi lokalnih strategija i akcijskih planova za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita te Protokol postupanja prilikom integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita (Lalić Novak i Giljević, 2023.). Nositelj izrade Akcijskog plana bila je Koordinacija Grada Zagreba za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita koju čine 4 predstavnice gradskih upravnih tijela (Gradski ured za kulturu, međugradsku i međunarodnu suradnju i civilno društvo, Gradski ured za socijalnu zaštitu, zdravstvo, branitelje i osobe s invaliditetom, Gradski ured za obrazovanje, sport i mlade) te 5 vanjskih članova izabranih putem Javnog natječaja za iskaz interesa za sudjelovanje u radu Koordinacije. U Koordinaciju je imenovana jedna osoba migrantskog porijekla, dvije osobe iz organizacija civilnog društva, jedna osoba iz ustanove kojoj je osnivač Grad Zagreb i jedna osoba predložena od vjerske zajednice.

Akcijski plan namijenjen je tražiteljima međunarodne zaštite, osobama kojima je odobrena međunarodna ili privremena zaštita te radnicima državljanima trećih zemalja koji prema ZoS imaju pravo na rad temeljem izdane dozvole za boravak i rad ili potvrde o prijavi rada, a koji su slabijeg socioekonomskog statusa. U području socijalne i zdravstvene zaštite navedena je mjera namijenjena osiguravanju humanitarne pomoći u slučaju dolaska većeg, masovnijeg broja osoba u tranzitu.

Mjere su strukturirane u sedam tematskih područja: Informiranje i ostvarivanje prava, Socijalna i zdravstvena zaštita, Učenje jezika i obrazovanje, Međukulturalno učenje, Priprema za traženje posla i zapošljavanje, Jačanje lokalnih integracijskih kapaciteta te Međugradska i međunarodna suradnja. U ovim područjima Akcijski plan sadrži mjere, aktivnosti, rokove provedbe, potrebna financijska sredstva i pokazatelje provedbe.

Jedna od mjera iz Akcijskog plana odnosila se na iznalaženje modela i uspostavu centralne točke za informiranje tražitelja međunarodne zaštite, osoba kojima je odobrena međunarodna ili privremena zaštita te stranih radnika — Centra dobrodošlice (One-Stop Shop). Pojam one-stop shop (ili „jedinstveno upravno mjesto”) označava koncept uspostave jedinstvene točke na kojoj građani, poduzetnici i drugi korisnici mogu dobiti različite upravne usluge – informacije, upute, dozvole, isprave i savjete – koje su inače u nadležnosti više tijela javne uprave. Centar dobrodošlice, kao prva takva usluga u Republici Hrvatskoj, otvoren je u rujnu 2024. uz podršku UNHCR-a.

Centar djeluje na dvije zagrebačke lokacije: u Petrinjskoj ulici 31, gdje se nalaze uredi za svakodnevni rad sa strankama uz prisutnost djelatnika ureda i predstavnika Hrvatskog Crvenog križa, te u Petrinjskoj 73, predviđenoj za radionice, tečajeve jezika i druge obrazovne aktivnosti u suradnji s organizacijama civilnog društva (trenutno u obnovi). Stranke u Centru mogu dobiti informacije o svim uslugama i pravima u nadležnosti Grada Zagreba te o uključivanju u ostale aktivnosti iz Akcijskog plana. Također su dostupni informativni materijali, brošure i upute vezane uz prava i obveze u nadležnosti države. Podršku djelatnicima Centra pružaju dvije organizacije specijalizirane za pravnu pomoć: Hrvatski pravni centar i Pravna klinika Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

2.4.2. Stanje u praksi

Što se tiče broja izdanih dozvola za boravak i rad, PU zagrebačka je u 2024. izdala ukupno 45.119 dozvola, od čega 27.227 za novo zapošljavanje, 17.332 za produljenje, a 560 za sezonsko zapošljavanje. Trend se nastavlja i u prva dva mjeseca 2025., ukupno 5.006 u siječnju

te 9.436 u veljači.³⁶ Na dan 25. studenog 2024. godine 24.177 državljana trećih zemalja imalo je važeći privremeni boravak u svrhu rada (dozvola za boravak i rad) na području Grada Zagreba.

DRŽAVLJANSTVO	
NEPAL	4403
BOSNA I HERCEGOVINA	3553
FILIPINI	3314
INDIJA	3152
SRBIJA	1653
KOSOVO	1218
UZBEKISTAN	944
BANGLADEŠ	875
EGIPAT	840
TURSKA	814
SJEVERNA MAKEDONIJA	733
ALBANIJA	483
KINA	268
UKRAJINA	263
RUSIJA	231
TADŽIKISTAN	191
PAKISTAN	125
VIJETNAM	95
CRNA GORA	88
TAJLAND	88
VELIKA BRITANIJA	80
SAD	67
GANI	39
KOLUMBIJA	38
ARGENTINA	36
KIRGISTAN	35
KOREJA	32
IRAN	31

³⁶ <https://mup.gov.hr/gradjani-281562/moji-dokumenti-281563/stranci-333/statistika-169019/169019>, pristupljeno 23.3.2025.

ŠRI LANKA	31
GRUZIJA	28
MEKSIKO	27
BRAZIL	27
NIGERIJA	25
SIRIJA	22
AZERBAJDŽAN	22
KUBA	21
JAPAN	20
PERU	18
MAROKO	16
VENEZUELA	15
LIBANON	15
TUNIS	15
JUŽNOAFRIČKA REPUBLIKA	14
KANADA	12
ČILE	11
BJELORUSIJA	11
AUSTRALIJA	10
KAZAKSTAN	10
UGANDA	10
KENIJA	9
IZRAEL	8
INDONEZIJA	7
MOLDOVA	7
SENEGAL	6
ALŽIR	5
NEPOZNATO	5
SINGAPUR	5
KAMERUN	4
TANZANIJA	4
IRAK	3
EKVADOR	3
MALEZIJA	3

AFGANISTAN	3
MJANMAR	3
ANGOLA	3
ARMENIJA	2
PALESTINA, OKUP.TER.	2
HONG KONG	2
LIBIJA	2
JORDAN	2
URUGVAJ	2
NOVI ZELAND	2
GAMBIJA	2
BOLIVIJA	1
TAJVAN	1
KOSTARIKA	1
ZAMBIJA	1
ZIMBABVE	1
GRENADA	1
JEMEN	1
BAHAMI	1
TRINIDAD I TOBAGO	1
PANAMA	1
TURKMENISTAN	1
TOGO	1
HONDURAS	1
MALI	1
Ukupno	24.177

Izvor: PU zagrebačka³⁷

Ukupno je 542 osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita borave na području Grada Zagreba (stanje na dan 25. studenog 2024.).

MEĐUNARODNA ZAŠTITA	M	Ž	ukupno
AZIL	341	161	502

³⁷ U arhivi autora.

SUPSIDIJARNA ZAŠTITA	25	15	40
----------------------	----	----	----

Izvor: PU zagrebačka³⁸

Ukupno je 4.708 osoba kojima je odobrena privremena zaštita borave na području Grada Zagreba (stanje na dan 8. studenog 2024.).

Mjesto	UKUPNO	M	Ž
ZAGREB-CENTAR	424	148	276
ZAGREB-ČRNOMEREC	356	134	222
ZAGREB-DUBRAVA	512	178	334
ZAGREB-MAKSIMIR	486	193	293
ZAGREB-MEDVEŠČAK	356	145	211
ZAGREB-NOVI ZAGREB	748	301	447
ZAGREB-PEŠČENICA	325	122	203
ZAGREB-SESVETE	203	76	127
ZAGREB-SUSEDGRAD	379	133	246
ZAGREB-TREŠNJEVKA	711	246	465
ZAGREB-TRNJE	208	68	140
Ukupno	4.708	1.744	2.964

Izvor: PU zagrebačka³⁹

Što se tiče integracije ciljanih skupina u Gradu Zagrebu u praksi, dostupno je nekoliko recentnijih istraživanja koja problematiziraju pitanja ostvarivanja njihovih prava i obveza te dostupne usluge u Gradu Zagrebu.

Rad „Integracija na lokalnoj razini: iskustva »starih« i »novih« izbjeglica u Gradu Zagrebu“ (Gregurović, Kuti i Gregurović, 2024) temelji se na kvalitativnom i participativnom istraživanju provedenom u okviru projekta Evaluacije integracijskih mjera Grada Zagreba 2024. godine. Cilj je rada analizirati iskustva integracije dviju skupina – osoba s odobrenom međunarodnom zaštitom i osoba s odobrenom privremenom zaštitom u Zagrebu kroz tri dimenzije integracije (pravno-političku, društveno-ekonomsku i kulturno-religijsku). Podaci su prikupljeni kroz dvije fokusne skupine i 12 polustrukturiranih intervjua s korisnicima međunarodne i privremene zaštite te predstavnicima organizacija civilnog društva. Rezultati upućuju na određene sličnosti integracijskih iskustava ovih skupina osoba, od čega su najistaknutije u okviru društveno-ekonomske dimenzije integracije, konkretno u pozitivnim primjerima uključivanja u obrazovni sustav te nepovoljnom pristupu zdravstvenoj zaštiti. Međutim, postoje i primjeri razlika u postupanju prema dvjema skupinama, naročito u smislu angažmana (dionika) na državnoj razini. Te su razlike najvidljivije u osiguravanju statusa u

³⁸ U arhivi autora.

³⁹ U arhivi autora.

okviru pravno-političke dimenzije te pristupu informacijama o zajamčenim pravima, što je povoljnije u slučaju izbjeglica iz Ukrajine. Opisana iskustva diskriminacije dodatno upućuju na općenito nepovoljniji položaj osoba pod odobrenom međunarodnom zaštitom.

Drugi rad koji se ovdje navodi je „Uzroci migracija i integracijska iskustva suvremenih migranata iz Indije u Zagrebu i Zagrebačkoj županiji“ (Rajković Iveta i Magdalenić Vincek, 2024). U radu je primijenjena kvalitativna metodologija (intervjui) s Indijcima koji žive i rade u Zagrebu i Zagrebačkoj županiji, u cilju analize uzroka migriranja i njihove integracije u hrvatsko društvo. Istraživanje pokazuje veliku ulogu migrantskih mreža, suvremenih komunikacijskih tehnologija, platformi i agencija u migracijskom procesu. Nadalje, ukazalo je na značajnu ulogu poslodavaca u integracijskom procesu, posebno u pogledu rješavanja administracije, pronalaska smještaja i organiziranja jezičnih tečajeva. Istraživanje je provedeno na visokokvalificiranim i srednje kvalificiranim radnicima te ukazuje na različite prakse i planove za budućnost, koji ovise o posjedovanju EU plave karte te migracijskim i integracijskim politikama RH.

U radu „Strani radnici iz Nepala, Indije, Bangladeša, Pakistana i Filipina u Hrvatskoj – nalazi kvalitativnog istraživanja“ autorica Marinović Golubić (2024) je na uzorku od ukupno 40 intervjua (30 s radnim migrantima i 10 ekspertnih intervjua s djelatnicima različitih organizacija) istražila njihov put dolaska u Hrvatsku i iskustvo života u Zagrebu: posao koji sada rade, komunikaciju s domicilnim (hrvatskim stanovništvom), uvjeti života, životne navike, norme i vrijednosti do kojih drže, planovi za budućnost, financijske prilike, okolnosti u njihovoj domovini. Zaključci istraživanja ističu da Hrvatska postaje sve značajnija destinacija za radne migrante iz ovih zemalja. Migracija u Europu za njih je pitanje statusa i boljeg života, a proces dolaska često uključuje visoke troškove i posredničke agencije, koje nerijetko manipuliraju radnicima. Strani radnici u Hrvatskoj suočavaju se s izazovima poput nesigurnih radnih uvjeta, visokih troškova života i nepoznavanja lokalnih zakona. Istovremeno, njihova integracija u društvo ostaje ograničena, uz česte jezične barijere i slab socijalni kontakt s lokalnim stanovništvom. Unatoč poteškoćama, mnogi od njih planiraju dugoročan ostanak, što naglašava potrebu za boljom evidencijom broja stranih radnika u RH i integracijskim strategijama koje bi osigurale njihova prava i poboljšale kvalitetu života.

3. REZULTATI ANKETNOG ISTRAŽIVANJA

Anketno istraživanje obuhvatilo je dvije skupine ispitanika: djelatnike organizacija civilnog društva koje su provedbeni partneri na projektima koje financira ili sufinancira Grad Zagreb, te korisnike integracijskih mjera među osobama stranog porijekla.

Iako prikupljeni podaci nisu reprezentativni na razini države, a zbog navedenih ograničenja istraživanja ni u potpunosti na lokalnoj razini, rezultati ipak mogu poslužiti kao indikativan i ilustrativan uvid u razumijevanje procesa integracije stranaca u Gradu Zagrebu među dionicima i korisnicima sustava integracije.

3.1. Organizacije civilnog društva

Prvo ćemo se posvetiti rezultatima ankete provedene s organizacijama civilnog društva (dalje u tekstu: OCD). Svih dvanaest ispitanika i ispitanica iz OCD iskazuju kako su upoznati s Akcijskim planom Grada Zagreba za provedbu povelje integrirajućih gradova za 2023. i 2024. godinu. U prosjeku ocjenjuju dosadašnju provedbu integracijskih mjera u Gradu Zagrebu (sukladno sedam dimenzija navedenih u važećem Akcijskom planu) s ocjenom dobar. Tu provedbu ocjenjuju najboljom u aspektu učenja jezika i obrazovanja, a jednako je ocijenjena i

međugradska i međunarodna suradnja, a najlošije je, kao djelomično zadovoljavajuće ocijenjene su mjere socijalne i zdravstvene zaštite.

Sumarno se može prikazati kako je spektar integracijskih aktivnosti i usluga koje su OCD-i organizirali i provodili uključivao organizirane usluge prevođenja, kulturne medijacije, te radionice osnaživanja korisnika kroz tečaj hrvatskog jezika, hrvatske kulture, radionica osnaživanja žena, pripreme za uključivanje u tržište rada, informatičke radionice, i slično. Zatim tu su bile još i aktivnosti senzibilizacije lokalne javnosti na prisustvo i prava stranaca, a provodile su se i aktivnosti jačanja kompetencije službenika gradske uprave i zaposlenika ustanova i trgovačkih društava kojima je osnivač Grad Zagreb o integraciji stranaca u svrhu poboljšanja integracijskih usluga.

Na pitanje o oblicima moguće pomoći i podrške koje bi nužno trebao pružiti Grad Zagreb putem mjera informiranja, većina se ispitanika slaže da je prvenstveno potrebno djelovati unutar Centra dobrodošlice putem osiguravanja informacija, savjetodavnih usluga, besplatne pravne pomoći, usluga prevođenja, kulturne medijacije i pružanja direktnih integracijskih usluga poput tečaja hrvatskog jezika, tečaja sociokulturne orijentacije, radionica za osnaživanje, i slično. Vide potrebnim i tiskanje info-letaka i brošura kao i kontinuirano osvježavanje informirajuće i sustavne mrežne stranice koja donosi jasan pregled prava, obveza, kontakata institucija i drugih dionika sustava integracije, i da sve to treba biti prevedeno i tiskano na više jezika kojima migranti razumiju. U otvorenim pitanjima prisutni su i zanimljivi prijedlozi za provedbu dodatnih direktnih usluga korisnicima, poput:

Poboljšanje metoda informiranja zajednica s metodama koje više odgovaraju: npr. open day dani informiranja u one-stop shopu, Facebook ili WhatsApp grupa, otvoreni dani za razgovor sa zajednicama npr. na različite unaprijed najavljene teme (u domeni grada, no i šire)...

Smatram da su Centru nužne veće prostorije gdje bi u jednoj sobi bila dostupna osoba za pružanje besplatne pravne pomoći, u jednoj sobi osoba za pružanje psihosocijalne pomoći te u jednoj sobi osoba za opće informiranje i povezivanje s drugim akterima. Na raspolaganju mora biti i soba u kojoj bi se onda odvijali sastanci stranaca i dionika čije usluge stranci trebaju, te svakako neka prostorija za ta planirana organizirana druženja.

Centar bi mogao imati npr. na raspolaganju nekoliko računala za uporabu kako bi osobe mogle npr. pripremiti CV, motivacijsko pismo i slično. U slučaju raspolaganja većim prostorijama Centar bi mogao biti tipa društvenog doma poluotvorenog tipa gdje bi se mogla organizirati natjecanja u šahu, bilijaru, karaokama ili nešto slično. Mogao bi imati svoju knjižnicu.

Kod pitanja o vrsti podrške koju ispitanici iz OCD-a očekuju od Grada Zagreba u svrhu pružanju usluga informiranja i općenito integracijskih aktivnosti koje provode dio sudionika ističe kako je očekuju financijsku podršku, omogućavanje korištenja prostora za provođenje aktivnosti, te povezivanje s relevantnim institucijama i posebno povezivanje s gradskim uredima koji su nadležni za integraciju, u svrhu bolje informiranosti, razmjene iskustava i bolje koordinacije u planiranju i provedbi budućih aktivnosti.

[Trebamo] redovitu i kontinuiranu financijsku podršku za provedbu aktivnosti, jasnu komunikaciju i razmjenu informacija, podršku u osiguravanju radnog prostora za provedbu aktivnosti za veliki broj sudionika (npr. tečaj hrvatskog jezika).

Kod pitanja o osiguranju oblika pomoći i podrške u integraciji putem mjera socijalne skrbi i zdravstvene zaštite za strance svi se ispitanici slažu oko toga da bi Grad Zagreb trebao „Podmiriti troškove prevoditelja u kontaktu stranaca i domaćih ustanova“, te „Osigurati korištenje pučke kuhinje ili socijalnih samoposluga“, a visok je stupanj slaganja i s tvrdnjama

o podmiranju troškova interkulturalnih medijatora u kontaktu stranaca i domaćih ustanova, o pružanju humanitarne pomoći ako postoji potreba, te o pružanju jednokratne novčane pomoći i podmirivanju troškova lokalnog prijevoza. Najmanje ispitanika (6 od 11 njih koji su odgovorili) se slaže s tvrdnjom da bi Grad Zagreb trebao za korisnike sudjelovati u podmiranju troškova stanovanja.

U dodatnom pitanju otvorenog tipa navedeno je kako bi se Grad Zagreb u pružanju zdravstvenih i socijalnih usluga trebao otvoriti ne samo prema ciljnoj populaciji (tražitelji i osobe pod međunarodnom i privremenom zaštitom te strani radnici) nego i prema osobama bez reguliranog statusa, poput odbijenih tražitelja azila. Riječima jednog ispitanika:

Sve osobe koje žive u Zagrebu trebale bi imati osigurane socijalne usluge bez obzira na njihov pravni status, a osobe u posebno ranjivim situacijama, poput izbjeglica koje su žrtve nasilja, nedokumentiranih radnika i slično.

Osim redovite i kontinuirane financijske podrške Grada prema OCD-ima koji bi mogli pružati neke od socijalnih usluga, u jednom odgovoru je istaknuto očekivanje kako bi „lokalna samouprava trebala zauzeti zagovaračke pozicije prema državi u svim onim sferama u kojima ih državne barijere koče u provedbi pravednih lokalnih javnih politika.“.

Ispitanici očekuju najviše podrške koju bi Grad Zagreb trebao pružiti putem mjera učenja jezika i obrazovanja za strance, u smislu osiguranja stipendija za studente strance ili za članove njihovih obitelji, što je uostalom mjera koju Grad već provodi. Gotovo svi se slažu da grad treba osigurati prostor za organiziranje tečajeva hrvatskog jezika za strance, jednako kao i financijska sredstva za pokrivanje troškova tih tečajeva.

Najmanje slaganja (6 od 11) su polučile tvrdnje o tome da bi grad trebao podmiriti troškove vezane za pohađanje vrtića za članove obitelji stranaca, te podmiriti troškove vezane za upisnine fakulteta kod studiranja za strance ili za članove njihovih obitelji. Pa ipak neki su ispitanici naglasili kako je važno uvažiti različite klasne i statusne razlike kod različitih kategorija stranaca, te se moraju propisati kriteriji po kojima se financiranje i subvencioniranje ovih stavki može omogućiti marginaliziranim skupinama, poput onih lošijeg socioekonomskog statusa.

OCD-i uglavnom ponavljaju potrebu za podrškom u osiguravanju radnog prostora za provedbu aktivnosti za veliki broj sudionika (npr. kod organiziranja tečaja hrvatskog jezika), te financijsku podršku za osiguravanje stručnog kadra za provedbu tečaja jezika, ali se istaknula i jedna dodatna potreba:

Suradnju i posredovanje u rješavanju specifičnih izazova ili problema koji se pojave u obrazovanju, školama, upisima, procjeni znanja i slično. Udruge koje rade s Gradom moraju imati izravni pristup i osiguranu komunikaciju s nadležnim uredima Grada za ovo područje.

Na pitanje o percepciji mjera interkulturalnog učenja sve tvrdnje su zadobile podršku svih ili gotovo svih ispitanika, uključujući aktivnosti javnih kampanja, raznih događanja, predavanja, radionica i tematskih tribina u svrhu senzibiliziranja javnosti o integraciji, financiranju kulturno-umjetničkih i sportskih aktivnosti u kojima sudjeluju i domaći i stranci, te nužnosti da Grad Zagreb može podmiriti troškove prevoditelja i interkulturalnih medijatora u kontaktu stranaca i domaćih ustanova.

Dvoje se ispitanika usmjerilo na temu rasizma, i potrebu da se informativne kampanje pozabave i ovim problemom, pa i kroz nastavak provedbe te promicanje programa “Zajednica aktivnih građana - ZAG” kao modela alternativne nastave za osnovne i srednje škole:

Nužno je osigurati informiranje ne samo o pravima i obvezama, već o tome što je rasizam te praktičnim primjerima i posljedicama rasizma, te o pravima i obvezama građana, mehanizmu suzbijanja ili zaštite od rasizma, nadležnim tijelima, te kaznama za rasističke radnje ili ponašanja sukladno zakonodavnom okviru na razini države i Grada Zagreba. Preporuča se da mjere u sklopu informiranja i ostvarivanja prava ne budu usmjerene samo na migrante, već i na osobe, organizacije, poslodavce i druga tijela koja pružaju ili žele pružiti podršku migrantima, te svim drugim osobama koje borave na području Grada Zagreba.

Mislim da se treba puno više raditi s lokalnim zajednicama na razvitku interkulturalnih vještina, anti-rasističkih pozicija i klasne svijesti, (...) i da bi to trebao biti fokus. U Zagrebu u raznim kvartovima raste netrpeljivost i time bi se grad trebao pozabaviti. Također u podršci interkulturalnim aktivnostima trebao bi glavni fokus staviti i na migrantske zajednice i njihovu kulturnu produkciju.

U tom smislu se svakako zanimljivom čini prijedlog jednog ispitanika kako bi Grad trebao uspostaviti nagradu gradonačelnika za najbolju osnovnu i srednju školu koja se istakla u svojem odgojno-obrazovnom radu kao škola koja se iskazala u nekom sadržaju osmišljenom i provedenom u svrhu edukacije o diskriminaciji i rasizmu, ili za prevenciju i suzbijanje diskriminacije i rasizma. Par sudionika je istaknulo kako Grad Zagreb treba postati više javno i medijski vidljiv na događajima koji se organiziraju za strance, ali i sa strancima, ili riječima jednog ispitanika:

[Trebamo] suradnju, dolazak na događaje, medijsku pozornost koju mogu osigurati, aktivno sudjelovanje u događajima, npr. djelatnici ili rukovoditelji gradskih ureda ili čak gradonačelnik da sudjeluje na npr. nogometnom turniru s migrantima. Grad treba organizirati i sajmove koji bi tematski predstavljali različite kulture, običaje, hranu, tradicionalnu odjeću i slično.

U pogledu pripreme za traženje posla i za zapošljavanje ispitanici najviše (njih 11 od 12) pristaju uz tvrdnje kako bi Grad Zagreb trebao osigurati programe za poslovno (stručno) osposobljavanje, dokvalifikaciju i prekvalifikaciju; osigurati programe edukacije za pokretanje poduzetništva i samozapošljavanje; osigurati kontakt sa sindikatima za strance u svrhu zaštite njihovih radnih prava. Najmanje razine slaganja (njih 6 od 11) su na tvrdnjama da bi Grad treba voditi sustavnu evidenciju o strancima koji aktivno traže posao i posredovati podatke prema Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, te osigurati radna mjesta u gradskim poduzećima na sezonskim poslovima. U odgovorima otvorenog tipa pojašnjeno je kako

Grad bi trebao naći načine efikasnog zapošljavanja ljudi na svim pozicijama, ne samo onim pomoćnim, te graditi suradnje i zagovaračke pozicije prema državnim i javnim institucijama s kojima surađuje. Trebao bi voditi evidencije o svakakvim podacima u kontekstu grada, ali bi se trebali graditi kapaciteti HZZ-a za dana-baze ljudi iz migrantskih zajednica koji traže posao (...), pa smatram da bi ulazak Grada Zagreba u te domene doveo do dupljanja posla i zbunjenosti u informiranju.

Grad treba raditi na informiranju svih ljudi o njihovim radničkim pravima, sindikalnom organiziranju, te pružati podršku onima koji to rade - financijsku i drugu. Grad bi se trebao etablirati i u području borbe protiv diskriminacije u zapošljavanju - kako interne (zapošljavanje i državljanstvo), tako vanjske.

Što se tiče mjera jačanja lokalnih integracijskih kapaciteta, svi ili gotovo svi ispitanici se slažu kako Grad treba osigurati uključenost mjesnih odbora i vijeća gradskih četvrti u provedbu integracijskih mjera, osigurati kontaktne točke u gradskim upravnim tijelima u čijoj je nadležnosti integracija koje su dostupne korisnicima i partnerima, te osigurati edukacije i radionice za službenike gradske uprave i zaposlenike ustanova i trgovačkih društava kojima je osnivač Grad Zagreb o integraciji. Ovdje je naglašeno kako poseban fokus staviti na sadržaje koje stvaraju direktno migrantske i druge zajednice i njihove udruge i neformalne inicijative.

U provedbi mjera integracije u Gradu Zagrebu djelatnici organizacija civilnog društva su najviše zadovoljni kvalitetom suradnje prvenstveno s drugim OCD-ima, s institucijama socijalne skrbi (centri za socijalnu skrb, centri za pružanje usluga u zajednici), te s međunarodnim akterima poput UNHCR-a. Najmanje su zadovoljni ostvarenom suradnjom s zdravstvenim institucijama te s nadležnim ministarstvima. Najmanje suradnje OCD-a je ostvareno s drugim jedinicama lokalne i regionalne samouprave, te s Uredom za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske, a kada je ona s potonjim bila ostvarena (to je bilo u slučaju polovice ispitanika), dvije trećine su bili zadovoljni tom suradnjom, a relativno nezadovoljstvo proizlazi iz stava da bi taj ured trebao bolje i sustavnije obavljati posao nacionalnog i koordinacijskog tijela za integraciju.

Što se tiče poticanja daljnjih aktivnosti oko međugradske i međunarodne suradnje jedan ispitanik je istaknuo da bi Grad trebao iskoristiti priliku za pristupanje Europskoj koaliciji gradova protiv rasizma (ECCAR) te Europskoj mreži za borbu protiv rasizma (ENAR).

U pogledu traženja smještaja i stanovanja 11 od 12 ispitanika pristaje uz tvrdnje da bi Grad Zagreb trebao osigurati dio gradskog stambenog fonda za priuštivo stanovanje za strance koji su korisnici integracijskih mjera, te osigurati mogućnost za trajniji individualni ili obiteljski smještaj (iznajmljivanje) u nekretninama koje su u vlasništvu grada. Najmanje (7 od 12) ih se slaže s tvrdnjom da bi Grad osobama stranog porijekla trebao osigurati posredovanje pri traženju stana, u susretu s stanodavcima. Ispitanici se generalno slažu kako bi trebalo raditi na suzbijanju diskriminatornih praksi u kontekstu stanovanja, te da bi trebalo spriječiti segregaciju i getoizaciju manjinskih zajednica i kažnjavati stanodavce koji iskorištavaju strance kod iznajmljivanja smještaja, ali većina ne misli da bi Grad Zagreb po tom pitanju trebao raditi, ako već postoje „udruge i drugi stručnjaci koji se time bave“. Ipak, jedan ispitanik/ica je istaknuo/la da je potrebno razraditi preporuke i aktivnosti na osnovi analize pojavnosti „stambene diskriminacije u odnosu na pristupu oglasima za kupovinu, najam i korištenje stanova, pokazivanju stambenih jedinica, zahtjevima za davanje pologa ili kapare, iznosu najamnine, prijavljivanje boravišta ili prebivališta, sklapanju pisanog ugovora te drugih uvjeta ugovora (...) vodeći računa o dostupnosti priuštivog i socijalnog stanovanja u svim kvartovima Grada Zagreba.“

3.2. Korisnici integracijskih mjera među osobama stranog porijekla

Rezultati ankete s korisnicima integracijskih usluga daju dodatne vrijedne uvide o tome na koji način korisnici integracijskih mjera i usluga vide ulogu Grada Zagreba i ulogu ostalih aktera, pa i kako reflektiraju svoje vlastite pozicije unutar procesa prilagodbe hrvatskom društvu, tržištu rada, i drugim važnim sektorima poput obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi i ostalim. Anketu u inačici na hrvatskom jeziku je ispunilo četvero ispitanika i ispitanica, a u inačici na engleskom jeziku njih 65. Rezultate ovdje prikazujemo zbirno za svih 69 sudionika, iako kod nekih odgovor postoje nedostajući podaci, u slučaju kada su se odgovori na neka pitanja preskakali. Također, metodološko ograničenje koje je ovdje prisutno tiče se već opisanog načina regrutacije sudionika koji je podrazumijeva poziv u istraživanje putem mreže kontakata koje OCD imaju s korisnicima integracijskih usluga, preko slanja poziva koje se odaslali predstavnici nekih od zajednica stranih radnika u Hrvatskoj (poput nepalske i filipinske zajednice), te postavljanjem na mrežnu stranicu Centra dobrodošlice. Unatoč nekoliko puta ponovljenim pokušajima distribucije poziva u istraživanje tijekom veljače i ožujka 2025. odaziv je svejedno bio dosta slab.

Među prikupljenim podacima dobili smo svega nekolicinu odgovora onih koji kao mjesto stanovanja nisu naveli Zagreb (ili su navodili konkretno neke od zagrebačkih kvartova), nego primjerice naselja iz bliže okoline Zagreba (npr. Dugo Selo, Velika Gorica, Zaprešić, Samobor). Svejedno smo odlučili uključiti ih sve u obradu rezultata jer smatramo da je ova

dionica istraživanja primarno eksplorativna u naravi i svrsi, te da ovi rezultati mogu poslužiti kao komplementarna nadopuna i ilustracija onim podacima kojom se produbljuju rezultati zadobiveni kroz fokusne grupe i intervju s kreatorima lokalnih integracijskih mjera i provoditeljima integracijskih aktivnosti, kao i s korisnicima integracijskih usluga što su osobe stranog porijekla. Uz to, iskustvo života i rada u navedenim gradovima na obodu zagrebačkog urbanog prstena donekle može zrcaliti i iskustvo prilagodbe kakvo je prisutno i u Gradu Zagrebu.

Zemlje porijekla ispitanika su s različitih kontinenata uključujući one iz kojih dolazi najveći broj vaneuropskih stranih radnika (Nepal, Indija, Bangladeš, Filipini), one iz kojih dolazi najveći broj tražitelja međunarodne zaštite (Sirija, Afganistan, Irak), Ukrajine iz koje dolazi najveći broj onih koji traže i uživaju privremenu zaštitu, te iz drugih zemalja azijskog, afričkog ali i južnoameričkog kontinenta. U uzorku je bilo zastupljeno ukupno 21 nacionalnost, ali nije bilo stranih radnika koji dolaze iz regije, tj. bivših jugoslavenskih republika. Od 69 ispitanika 44 su bili muškarci, a 25 žene, a njih 28 je odgovorilo da u Hrvatskoj borave s članovima svoje obitelji. Na pitanje o trenutnom statusu koji imaju u RH četvero su iskazali da su tražitelji međunarodne zaštite, petero da su osobe pod međunarodnom zaštitom (bilo da se radi o punom statusu azila ili o supsidijarnoj zaštiti), 20 ih je pod privremenom zaštitom (osobe iz Ukrajine), njih 25 stranih radnika/ica na boravku i radu, te 13 onih koji su ovdje s nekim drugim statusom (ponuđena je bila specifikacija npr. humanitarni boravak, spajanje obitelji), a dvoje ih je odbilo odgovoriti na ovo pitanje. Većina njih (38) iskazuje da živi u unajmljenom stanu ili kući koju sami plaćaju, dok 12 živi u stanu ili kući koju im plaća poslodavac ili agencija, a drugi žive u ostalim aranžmanima.

Kada su upitani o općoj informiranosti o razini prava koja misle da mogu ostvariti u Hrvatskoj, ispitanici su iskazali da najveće razine prava imaju u aspektu boravka i smještaja, prava na zapošljavanje, prava na zdravstvenu i socijalnu skrb. Budući da su opcije odgovora na pitanje „Koja od navedenih prava mislite da imate u Republici Hrvatskoj?“ bile Da, Ne, Ne znam, najmanje su bili sigurni (opcija: Ne znam) da u Hrvatskoj mogu ostvariti pravo na pravo na besplatnu pravnu pomoć, mogućnost kupovine nekretnine, stjecanje hrvatskog državljanstva i pomoć pri uključivanju u društvo. Upitani o izvoru informacija koji ih je upoznao s njihovim pravima i uz mogućnost označavanja višestrukih odgovora, najviše (35) je odgovora prikupila opcija „Prijatelji, rodbina, drugi stranci koje poznajem“, potom Web stranice ministarstava (20), te organizacije civilnog društva (14) i djelatnici policije (10).

Kada su upitani postoji li kakva značajna prepreka njihovoj integraciji u hrvatsko društvo i posebice u život u Zagrebu, većina opisanih odgovora se zapravo odnosi na nacionalni okvir integracije. Mnogi spominju problem s nemogućnošću učenja hrvatskog jezika i/ili neusklađenost s mogućim vremenom pohađanja tečaja zbog drugih radnih obveza:

Language, it's almost impossible to find language course for people that work full day.

Neki se također žale na to što službenici u državnim institucijama ne govore engleski jezik za sporazumijevanje sa strancima. Znatan dio odgovora koji upućuju da se radi o ukrajinskim izbjeglicama indicira neizvjesnost oko budućnosti u slučaju isteka privremene zaštite

Temporary status. I don't know if I can plan my life here, since my status may be revoked or not extended at any point.

Bitna su prepreka i birokratske blokade i trajanje pojedinih administrativnih postupaka:

Trajanje postupaka za odobrenje putovnice, dugotrajnog boravišta, državljanstva. Svako kašnjenje u tim postupcima znatno ili smanjuje mogućnosti ostvarivanja neka određena prava ili potpuno ograničava pristup pravima (pravo kretanja, pravo kupovanja nekretnine, podizanje kredita itd.).

Na pitanje „Što bi Vam olakšalo uključivanje u lokalnu zajednicu (područje, kvart) u kojem živite?“ uz mogućnost višestrukih odgovora, njih 30 odgovara da su to dodatni sati hrvatskog jezika i kulture, 24 da su to bolji materijalni uvjeti života (smještaj, posao, plaća), 14 da je bolja informiranost o pravima i mogućnostima, a 12 da je to „otvorenost prema novoj sredini i želja mene i moje obitelji da ostanemo u Hrvatskoj“, dok ostali ponuđeni odgovori dobivaju znatno manje razine slaganja. Trajno rješavanje neizvjesnog statusnog pitanja u smislu dobivanja stalnog boravka često se spomenulo u odgovorima Ukrajinaca.

Dio ispitanika iskazuje kako nisu dobili nikakvu pomoć od strane OCD-a u procesu integracije, a oni koji su dobili su u prosjeku zadovoljni ili tek djelomično zadovoljni njome. Na pitanje „Koliko ste zadovoljni s pomoći koju su vam pružili djelatnici Grada Zagreba u procesu Vaše integracije“ odgovorilo je 43 ispitanika, od čega njih 18 da nisu dobili nikakvu pomoć. Ostali su većinom ili djelomično zadovoljni s tom pomoći, ili su niti zadovoljni niti nezadovoljni.

Na pitanje o tome jesu li čuli za otvorenje Centra dobrodošlice i jesu li ga posjetili, većina je odgovorila da nisu čuli za to, a dio da jeste čuo ali nije još posjetio. Od svega par odgovora onih koji su centar posjetili, sljedeći je odgovor najkonkretniji koji ukazuje na percepciju svrhe njegova postojanja i očekivanja u tom smislu:

Yes, I've heard about it and visited. It's a good initial step, but I believe we should focus on proving its value and developing it further rather than keeping it just as an information center.

Na pitanje „Koje oblike pomoći i podrške u integraciji bi nužno trebao pružati Grad Zagreb putem mjera informiranja i ostvarivanja prava za strance?“, s ponudom višestrukih odgovora, ispitanici su istaknuli sljedeće prioritete:

- 27 ispitanika smatra da je potrebno osigurati informiranje o pravima i obvezama stranaca te dostupnim uslugama putem mrežne stranice (online oblik);
- 25 ispitanika navodi da treba osigurati besplatnu pravnu pomoć;
- 17 ispitanika ističe potrebu za informiranjem u fizičkom obliku (npr. info-letci, brošure);
- 14 ispitanika navodi važnost usluga prevođenja unutar Centra dobrodošlice.

Ostale ponuđene opcije bile su rjeđe odabrane. Na posljednje pitanje u anketi „Što biste preporučili djelatnicima Grada Zagreba kako bi uspješnije radili na tome da integracija stranaca u Zagrebu bude lakša i brža?“ prenosimo neke od zanimljivih i vrlo praktičnih odgovora u vidu preporuka za moguće organiziranje budućih aktivnosti:

To be able to involve or employ foreign nationals under different statuses whose expertise and lived experiences could be beneficial to newcomers, because the shortcomings, when it comes to the process of integration are always the same.

Povećati vidljivost One stop shopa s ulice.

Maybe some mixed Croatian-foreigners talking/reading clubs.

Find a way to inform Foreign Workers, how they can integrate to the society or to learn the Croatian language.

Make their services more efficient by having them online listed with the requirements beforehand as well as English speaking officers.

City and the people of Zagreb are great. I'm happy to stay here. I wish you had free language courses and had a straightforward path for Ukrainians who want to stay here after EU temporary protection ends.

4. REZULTATI KVALITATIVNOG TERENSKOG ISTRAŽIVANJA

4.1.1. Informiranje i ostvarivanje prava

Akcijski plan Grada Zagreba za provedbu Povelje Integrirajućih gradova za razdoblje 2023.–2024. posebno naglašava unapređenje informiranja stranaca o pravima i dostupnim uslugama u području integracije. Ključna mjera u tom području bila je uspostava Centra dobrodošlice. Centar je zamišljen kao lokalna integracijska točka koja objedinjuje osnovne informacijske i savjetodavne usluge za državljane trećih zemalja.

Kao jedinstvena točka informiranja, Centar na dvije lokacije u Petrinjskoj ulici u Zagrebu bi trebao olakšati snalaženje u sustavu i povezivati različite gradske i državne službe. Premda je Akcijski plan Grada Zagreba za provedbu Povelje Integrirajućih gradova planiran za provedbu u razdoblju 2023.–2024., njegovo se važenje produljuje i na 2025. godinu, dok se ne donese nova gradska strategija integracije, što upućuje na potrebu kontinuiteta u pružanju informacija i usluga. Svi službenici gradske uprave slažu se kako je ovo veliki i bitan korak u razradi sustavnijeg integracijskog modela u Gradu Zagrebu:

Grad je napravio ogroman iskorak osnivanjem One Stop Shopa. Ovo smatramo važnim korakom jer ljudi uopće imaju gdje. (Službenik gradske uprave)

Službenici gradske uprave prepoznaju Centar dobrodošlice kao značajan iskorak, ali ističu da informativni centar ne može riješiti sve praktične potrebe korisnika, osobito u područjima poput stanovanja i radnih prava, koja nadilaze lokalne ovlasti. Pri tome ističu kako je nužno uspostaviti i razvijati suradnju s tijelima državne uprave na lokalnoj razini u smislu jačanja kapaciteta za ponudu usluga, što bi onda olakšalo i rad službenika sa korisnicima u samom Centru:

Stvar je u tome da nama dolaze ljudi sa pitanjima koje uopće nisu u nadležnosti grada Zagreba, ali smo se mi nekako interno dogovorili, ne možemo mi riješiti sve probleme, ali smo rekli da nećemo nikog odbiti, nego da ćemo nazvat jedan, dva, tri telefonska poziva više da bi im pomogli da riješe svoj problem. (Službenik gradske uprave)

Zamisao je bila da osoba tamo dođe i vjerojatno ne bude riješio sve svoje probleme na jednom mjestu, (...) nismo do sad imali da baš netko nije uopće, da se nismo mogli sporazumjeti, ali tamo imamo hrpu ovih obrazaca, pa smo rekli, ako neko treba stvarno, ako ga moraš poslati negdje dalje, onda barem da mu kažeš gdje je to, i da prije toga s njim ispuniš formular, (...) da mi bar napravimo to, da ispunimo formular i onda da ga pošaljimo, ne znam, na Mirovinsko. Mi to sad ne možemo riješiti, jer jednostavno nismo umreženi, i bilo bi idealno kad bi mogli nekako sa nacionalnom razinom te neke usluge bolje koordinirati. (Službenik gradske uprave)

Sudionici istraživanja iz svih kategorija stranaca općenito pozitivno ocjenjuju uspostavu Centra, ali upozoravaju da je riječ tek o početnom koraku. Mnogi korisnici, kako je više puta istaknuto, teško razumiju ustrojstvo i nadležnosti javnopravnih tijela, što otežava podnošenje urednih zahtjeva i tumačenje pravnih uvjeta. U tom smislu, učinkovitost Centra ovisi o njegovoj sposobnosti da ukloni administrativne barijere vezano uz ostvarenja propisima

zagarantiranih prava na integraciju – ne samo da o njima informira. Predstavnici OCD-a također upozoravaju da informiranje ne smije biti svedeno na distribuciju materijala, već treba uključivati aktivnu pomoć u ostvarivanju prava – a gdje je moguće, i neposrednu podršku u upravnim postupcima. Jedan predstavnik OCD-a slikovito opisuje idealan integracijski centar kao mjesto gdje korisnik može dobiti sveobuhvatnu podršku – od ugodnog prostora za druženje, do konkretne pomoći u rješavanju upravnih postupaka i psihosocijalne podrške:

...zamislio sam [One-Stop Shop] kao jednu lijepu zgradu na dva kata. U prizemlju društveni centar s ugodnim sofama gdje možeš popiti čaj i kavu... Imaš računala za pristup internetu... A na katu su male sobe: u jednoj psihosocijalna podrška, u drugoj netko tko pomaže s administrativnim procedurama... Da ne ostanemo samo na razini pružanja informativne podrške tipa 'Evo ti obrazac, pa ga ispuni'. Mora se sjesti s nekim i ispuniti ga prvi put, možda i drugi put. Treći put će osoba znati sama... (Predstavnik OCD-a)

Ove spoznaje potvrđuju da učinkovito ostvarivanje prava stranaca zahtijeva više od pukog informiranja. Prava postaju stvarno dostupna tek kada postoje konkretni mehanizmi administrativne podrške – od pomoći u ispunjavanju obrazaca do vođenja kroz postupke. U tom smislu, centri poput One-Stop Shopa trebali bi, u okviru svoje nadležnosti, omogućiti i provedbu određenih upravnih usluga, a ne djelovati isključivo kao savjetodavne točke, uz uvažavanje potrebe za boljom suradnjom i koordinacijom s državnim upravnim aparatom na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.

Još jedan aspekt informiranja odnosi se na nedovoljnu upoznatost šire javnosti i institucija s pravima stranaca. Istaknuto je da teret informiranja ne smije biti isključivo na samim strancima. Kao što navodi jedan sudionik istraživanja izbjegličkog statusa, stranci često trpe posljedice neznanja drugih aktera, od poslodavaca, uprave pa do građana:⁴⁰

Imali smo čovjeka, iznajmljuje stan, a gazda mu rekao da će mu u petak navečer izbaciti stvari, bez obzira što ima ugovor do 12. mjeseca. Gazda to radi jer zna da ovaj nije informiran. Kad sam nazvao odvjetnika, rekao je da gazda to ne smije raditi ako osoba nije napravila štetu. (Osoba pod međunarodnom zaštitom)

Pokušavao sam pronaći informacije na internetu, ali nisam bio siguran jesu li točne. Ako ne znaš jezik dobro, ne znaš što smiješ, a što ne. Treba netko tko ti može sve objasniti, na licu mjesta. (Osoba pod privremenom zaštitom)

Ovaj primjer pokazuje kako neznanje i pravna nesigurnost dovode do kršenja prava osoba migrantskog porijekla (strani radnici) ili izbjegličkog statusa (npr. u području stanovanja). Slična je situacija i na tržištu rada - isti sudionik istraživanja ističe da neki poslodavci ne znaju za prava stranaca pa traže nepotrebne dokumente ili izbjegavaju zapošljavanje osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita:

Poslodavci koriste neinformiranost stranaca. Pitaju me imaju li ti ljudi papire; ja kažem – ljudi s azilom mogu raditi kao i drugi, bez dozvole za rad, ali poslodavci nisu informirani. Nije moja obveza kao azilanta da poslodavcu objašnjavam zakon, to je obveza grada/države. (Osoba pod međunarodnom zaštitom)

U Centru su mi dali obrazac, ali nisam znao što s njim... Trebala mi je pomoć odmah, korak po korak. (Osoba pod privremenom zaštitom)

⁴⁰ Svi odgovori proizašli iz intervjua s različitim kategorijama stranaca ovdje su prikazani u prijevodu na hrvatski jezik.

No, kao što napominje jedan službenik/ica gradske uprave ponekad nesustavnost i sporost u pružanju usluga proizlaze iz neusklađenosti administrativnih procedura, koje je potrebno iskoordinirati i ubrzati na svim razinama, što dakako nije i ne može biti odgovornost samo grada:

Najveći problem je što prevladava birokratska logika – svatko radi samo ono što mora, ništa više. Bez promjene te kulture nema stvarne podrške, ni lokalno ni na državnoj razini. (Službenik gradske uprave)

Sudionici istraživanja prepoznaju važnu ulogu koju Grad Zagreb već ima u području integracije, ali ističu potrebu da se postojeći naponi dodatno osnaže i strateški prošire. Prema njihovom mišljenju, Grad bi trebao nastaviti i dalje jačati svoju proaktivnu ulogu u širenju točnih informacija te senzibilizaciji šire javnosti o statusu i pravima novih sugrađana.

Jedan konkretan prijedlog iznesen u fokus grupi odnosi se na korištenje gradskih resursa za informativne i javne kampanje – primjerice putem javnog prijevoza, plakata u tramvajima i autobusima, kojima bi se građanima približile pozitivne priče o strancima u Zagrebu, čime bi se utjecalo na razbijanje predrasuda. Senzibilizacija lokalne zajednice kroz medije i javne događaje vidi se kao dio širih napora informiranja jer “grad za sve” ne podrazumijeva samo informirati strance o njihovim obvezama, nego i domaće stanovništvo o njihovim novim susjedima.

4.2. Socijalna i zdravstvena zaštita

RH jamči određena socijalna i zdravstvena prava tražiteljima azila i osobama pod zaštitom, ali i predviđa njihovo uključivanje u lokalne socijalne mjere. Grad Zagreb je još 2014. prepoznao ovu potrebu: azilanti su te godine prvi put uključeni u gradsku Odluku o socijalnoj skrbi, 2016. to je prošireno na osobe pod supsidijarnom zaštitom, a 2019. socijalna prava proširena su i na njihove obitelji. Novom odlukom Grada iz 2022., i osobe pod privremenom zaštitom (izbjeglice iz Ukrajine) stekle su pravo na gradske socijalne naknade i usluge jednake onima za osobe pod međunarodnom zaštitom. Time Zagreb osigurava jednokratne pomoći za obitelj, novčane naknade, subvencije stanovanja te privremeni smještaj najugroženijima. U području zdravstvene zaštite, tražitelji međunarodne zaštite po zakonu imaju pravo samo na hitnu medicinsku pomoć i nužno liječenje (uključujući teže mentalne poremećaje), što znači ograničen opseg usluga. Međutim, osobe kojima je odobrena zaštita izjednačene su s građanima u pristupu zdravstvenom sustavu. Unatoč tome, istraživanja i izvještaji ukazuju da postoje značajne prepreke u praksi: jezične barijere, neinformiranost institucija, diskriminacija i otežano pronalaženje stanovanja uzrokuju da se neka zajamčena prava (osobito zdravstvena skrb) ne ostvaruju u potpunosti (v. Delescluse i Silov, 2020; Marinović Golubić, 2024).

Sudionici istraživanja potvrdili su ove izazove i pružili konkretnu ilustraciju problema. Stambeno zbrinjavanje istaknuto je kao kritična točka socijalne integracije. Mnogi stranci, čak i uz financijsku potporu ili zaposlenje, nailaze na diskriminaciju pri iznajmljivanju stanova. U gornjem primjeru (područje informiranja) vidjeli smo kako je jedan stanodavac pokušao nezakonito izbaciti zaštićenog najamoprimca iskorištavajući njegovo nepoznavanje prava. Takvi slučajevi nisu izolirani – predrasude i neznanje dovode do toga da izbjeglice i migranti teže pronalaze adekvatan smještaj:

Stanodavci ne žele dati stan jer smo iz Ukrajine. Čak i kad imamo novac i posao, kažu da je stan već zauzet kad čuju naglasak. (Osoba pod privremenom zaštitom)

Osim stanovanja, problem predstavlja i nedovoljna dostupnost vrtića za djecu tražitelja azila i izbjeglica. Prema riječima jedne predstavnice OCD-a, ova djeca *skoro nikada nisu uključena u vrtiće* — što znači da njihovi roditelji, pogotovo majke, nemaju mogućnost tražiti posao ili raditi, čime postaju ovisni o socijalnoj pomoći:

Djeca tražitelji međunarodne zaštite zapravo skoro nikada nisu uključena u vrtiće... Roditelji odmah imaju ograničenje da ne mogu raditi. Imamo slučajeve samohranih majki koje ne mogu upisati dijete u vrtić, onda je to začarani krug. (Predstavnik OCD-a)

Ova situacija ukazuje na potrebu da se socijalne mjere prošire i na osiguravanje čuvanja djece/predškolskog odgoja za obitelji pod međunarodnom zaštitom. Time bi se rasteretili roditelji i omogućilo im se sudjelovanje na tržištu rada, što dugoročno smanjuje ovisnost o socijalnim naknadama.

U pogledu zdravstvene zaštite, iskustva pokazuju da i pored formalnih prava postoje značajne praktične barijere. Nevladine organizacije često moraju posredovati kako bi osigurale da stranci dobiju osnovnu zdravstvenu uslugu na koju imaju pravo. Jedan od problema je nezainteresiranost ili nesigurnost zdravstvenih djelatnika u radu sa strancima, često zbog jezične barijere. U razgovorima je istaknuto da je Grad Zagreb, kao osnivač dijela zdravstvenih ustanova (domova zdravlja), dužan u većoj mjeri utjecati da se takve prepreke otklone:

Jedno rješenje je Centar dobrodošlice, One-Stop Shop, ali nije jedino. Treba stvarno pritisluti i zdravstvene institucije, domove zdravlja pod ingerencijom Grada, da prime [strance], bez obzira na jezik i administrativne prepreke. (Predstavnik OCD-a)

Nisam znao kamo da idem, a doktorica nije htjela pričati sa mnom bez prevoditelja. Bio sam bolestan, ali sam morao čekati da netko dođe sa mnom. To je bilo stresno. (Osoba pod privremenom zaštitom)

Imali smo slučaj gdje liječnik nije htio uzeti pacijenticu jer nije znala hrvatski. Morali smo intervenirati preko volontera. To nije izolirani slučaj. (Službenik gradske uprave)

Prema navodima iz prakse, jezična barijera često dovodi do toga da liječnici odbijaju primiti pacijente strance uz izgovor da se ne mogu sporazumjeti na hrvatskom. U fokus grupi u kojoj su sudjelovali predstavnici organizacija civilnog društva, sudionici su potvrdili da se to događa čak i osobama s odobrenom međunarodnom zaštitom, posebno nedavno pristiglima koji još nisu svladali jezik. Zdravstvene ustanove često nisu sigurne kako postupati u tim situacijama. U takvim okolnostima, teret prevođenja i administrativne pratnje nerijetko pada na nevladine organizacije i volontere. Posljedica je da bez pomoći trećih osoba mnogi stranci odustaju od odlaska liječniku, što izravno ugrožava njihovo zdravlje:

Ja sam imao problem kad sam išao doktor. Doktor rekao: 'Ne razumijem, ne mogu uzeti.' I onda sam morao zvat osobu iz Crveni križ, koja došla i objasnila. Bez toga ništa. (Osoba pod međunarodnom zaštitom)

Iako postoji Protokol postupanja prilikom integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita, koji je 19. prosinca 2022. donijelo Stalno povjerenstvo za provedbu integracije u suradnji s nadležnim državnim tijelima i jedinicama lokalne samouprave, njegova provedba na terenu često izostaje. Mnoge zdravstvene ustanove nisu upoznate s njegovim sadržajem ili ga ne primjenjuju u praksi. To dovodi do pravne nesigurnosti korisnika i neujednačenosti u postupanjima među zdravstvenim ustanovama, osobito u dijelu koji se odnosi na pristup primarnoj zdravstvenoj zaštiti i osiguranje jezične podrške.

Dodatnu dimenziju problema iznijeli su strani radnici. Njihova iskustva pokazuju da u slučaju bolesti često ne znaju kome se obratiti, niti imaju registriranog liječnika:

Ljudi kad oni su bolesni, ne znaju, nemaju doktora. Ne znaju kamo da idu... (Strani radnik)

...problem kad ćeš biti bolestan i trebaš ići u dom zdravlja da dobiješ bolovanje. Teže je kao da nađeš doktora uopće, jer ti moraš imati ga kao obiteljskog doktora i to je joj problem... Sad doktori kao ne žele prijaviti [strance] jer ne možeš preko mobitela pričati oko nešto stvarno ozbiljno. (Strani radnik)

Također upozoravaju na potrebu za nužnim prisustvom prevoditelja i interkulturalnih medijatora u komunikaciji korisnika s djelatnicima u zdravstvenim ustanovama, pa čak ističu i očekivanje o mogućoj financijskoj podršci koju bi Grad Zagreb mogao tu pružiti:

Kad si bolestan i trebaš ići kod doktora, ako ne pričaš jezik, doktor te ne primi. Zato sam rekao Gradu Zagrebu da treba platiti prevoditelje, kao za Ukrajinke. (Strani radnik)

4.3. Učenje jezika i obrazovanje

Savladavanje hrvatskoga jezika i uključivanje u obrazovni sustav prepoznati su kao ključni preduvjeti uspješne integracije. ZMPZ obvezuje osobe pod međunarodnom i supsidijarnom zaštitom na pohađanje tečajeva hrvatskog jezika, povijesti i kulture, čime se naglašava važnost jezične uključenosti. Djeci tražitelja međunarodne zaštite zakonom je zajamčeno pravo upisa u osnovno i srednje obrazovanje, najkasnije u roku od godine dana od podnošenja zahtjeva za azil. U novije vrijeme u sustav integracije uključeni su i ukrajinski državljani pod privremenom zaštitom. Strani radnici primjećuju da je država u njihovu slučaju pokazala pojačan interes za podršku, osobito u području jezika:

Za ljude iz Ukrajine, mislim da je zbog jezika ili nešto, ali više je bilo interes od države, da kažem, da pomaže. To je super, ali mora biti za sve. (Osoba pod međunarodnom zaštitom)

Dobio sam tečaj kad sam došao, ali nije bilo jasno gdje dalje. Nema nikog da ti kaže – sad ideš ovdje, sad možeš tražiti posao. Naučio sam osnove, ali ne znaš što smiješ. (Osoba pod privremenom zaštitom)

U praksi, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i mladih organizira besplatne tečajeve hrvatskoga jezika (program od približno 70 sati) za osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom. Grad Zagreb dodatno financira projekte učenja jezika kroz suradnju s udrugama, primjerice putem Akcijskog plana i korištenjem prostora Centra dobrodošlice.

Unatoč formalnoj uspostavi programa, stručne analize i iskustva sudionika ukazuju na niz prepreka – od nedostatnog broja sati i niske razine dostignutog znanja, do ograničene dostupnosti prevoditelja i nepostojanja kontinuirane podrške u obrazovnim ustanovama:

Mi imamo tečaj, ali to je, znaš, dva sata tri puta [tjedno]... i to nije ozbiljno, stvarno. Ja sam naučio puno, bio sam svukud kada sam čuo da ima tečaj, ali nije kao u Hrvatskoj. Kada sam išao tamo kao student, tri sata svaki dan, pet dana u tjednu. (Strani radnik)

To je bilo baš dobar korak isto prema radnicima, ali nije to baš završilo dobro jer nije bila komunikacija sa poslodavcem... Oni za radno vrijeme nemaju pravu doći na 8 sati i oni rade više, kao da ne dobivaju neko vrijeme da može doći na tečaj. (Strani radnik)

I predstavnici OCD-a kao i službenici iz gradske uprave svjesni su važnosti učenja i usvajanja hrvatskog jezika kao preduvjeta integracije u društvo, te činjenice da zagaranirani fond

osnovnih sati učenja ne znači automatski dobro ovladavanje njime, za snalaženje na tržištu rada i u lokalnoj zajednici:

U praktičnom smislu 75 sati je jako malo vremena za savladati jezik. Nije da netko automatski dobije potvrdu nakon odslušanih 75 sati, nego osoba mora položiti test. (Predstavnik OCD-a)

Jezik je temelj. Ako ga ne znaš, sve drugo stane. Problem je što sustav očekuje da se ljudi snađu sami, a to nije realno. (Službenik gradske uprave)

Bilo bi dobro kad bi mogli dobiti financiranja na godinu dana pa da ljudi mogu završiti neki cjelokupni tečaj... jer su nakon završetka tog kratkog tečaja od 75 sati ponovno prepušteni volonterima. (Predstavnik OCD-a)

Pristup djece stranog porijekla obrazovnom sustavu, iako generalno procijenjen kao uspješan model i praksa, također je ponekad obilježen određenim preprekama. Škole se susreću s teškoćama pri upisu djece koja nemaju odgovarajuću dokumentaciju, dok vrtići najčešće ostaju nedostupni za djecu osoba pod međunarodnom zaštitom:

Što se tiče predškolskog odgoja i obrazovanja, ja bih opet istaknula da djeca tražitelji međunarodne zaštite zapravo skoro nikada nisu uključena u vrtiće. To je jedan problem s kojim se oni dodatno susreću, pogotovo iz perspektive samohranih majki koje imaju djecu koju ne mogu upisati u vrtiće, i onda je to začarani krug — one ne mogu raditi jer nemaju kamo s djecom. (Predstavnik OCD-a)

Čim se radi o nekoj školi u drugom dijelu grada koji nije imao prethodno iskustvo s upisivanjem djeteta, često se naiđe pred zidom jer ne znaju kako i odakle krenuti. (Predstavnik OCD-a)

Život u novom kulturnom i društvenom okruženju često stavlja nove izazove pred roditelje školske djece, one za koje možda nisu dovoljno stručni i informirani jer su i sami zauzeti sa svojim naporima snalaženja u društvu, stoga je dodatna podrška obiteljima nužna:

Moje dijete ide u školu, ali ja ne mogu pomoći s domaćom zadaćom jer ne razumijem učiteljicu. Nema prijevoda, ništa. Dijete plače, ja ne mogu pomoći. (Osoba pod privremenom zaštitom)

Mi imamo djecu koja idu u školu, ali bez dodatne podrške teško im je. Kad dijete ne zna jezik, ne razumije nastavu i zaostaje. A roditelji ne mogu pomoći jer i oni ne znaju. (Osoba pod međunarodnom zaštitom)

Međutim, postoji i pozitivna praksa lokalnih gradskih inicijativa koje uključuju zajednicu u obrazovni proces, kao i ponekih pilot projekata koje provode mjesni odbori poput tečaja hrvatskog jezika za strance u Stenjevcu i u Španskom:

Primjer dobre prakse – mjesni odbor Špansko sjever – koji ima tečajeve hrvatskog jezika za strane radnike. Čak su i učenici iz gimnazije došli na tečaj da se upoznaju s njima. (Predstavnik OCD-a)

S druge strane, predstavnici organizacija civilnog društva naglašavaju potrebu za dodatnim edukacijama nastavnog osoblja kako bi se osigurala kvalitetna podrška učenicima koji ne govore hrvatski jezik:

Pa po meni bi nekako edukacija stručnjaka trebala biti dio akcijskih plana za integraciju jer mislim to nije izravno prema korisnicima, već je ovaj neizravni put koji je jako važan da se ostvari ta podrška koju će odgojno-obrazovni djelatnici pružati kasnije i roditeljima i djeci. (Predstavnik OCD-a)

Ne možeš biti pet godina ovdje i dalje ne znati jezik. Mislim da to onda nije integracija. (Predstavnik OCD-a)

Mi smo već spominjali i napominjali da bi ti tečajevi jezika trebali biti obavezni... Ne možeš dobiti ni osobnu ni počet raditi prije nego što si položio jezik. (Predstavnik OCD-a)

Službenici Grada Zagreba također prepoznaju važnost osiguravanja pristupa obrazovanju i jeziku za sve skupine, uključujući strane radnike:

U sustavu socijalne zaštite strani radnici su potpuno neprepoznati, iako pune državni proračun. Grad Zagreb se tu trudi, ali sustavno je teško. (Službenik gradske uprave)

Mislim da je najvidljivije učenje jezika... sada imamo i školu stranih jezika, gdje se dobivaju certifikati koji pomažu i za obrazovanje i za status. (Službenik gradske uprave)

4.4. Međukulturalno učenje

Međukulturalno učenje podrazumijeva dvosmjerni proces prilagodbe i razumijevanja između osoba stranog porijekla i lokalne zajednice. Akcijski plan za integraciju i inkluziju Europske unije (2021.–2027.) naglašava da su za uspješnu integraciju podjednako važni poznavanje jezika, kulture i institucija društva od strane migranata s jedne strane, te otvorenost i interakcija domicilnog stanovništva s druge strane. Grad Zagreb se kroz Povelju integrirajućih gradova obvezao promicati interkulturalni dijalog, što se odražava i u tematskom području Akcijskog plana posvećenom međukulturalnom učenju.

U praksi, to znači podržavati aktivnosti koje potiču uzajamno upoznavanje različitih kultura, suzbijanje predrasuda te uključivanje osoba stranog porijekla u društveni i kulturni život grada. Jedna od mjera bila je provedba kulturno-umjetničkih i sportskih programa koji uključuju domaće i strane sudionike, u partnerstvu Grada i OCD-a. Također, važan segment je senzibilizacija stručnjaka i javnosti kroz edukacije, kampanje i događanja kojima se lokalne stanovnike upoznaje s pričama i običajima novih sugrađana:

Treba jasno komunicirati da osoba nije ništa dužna, a medijacija ne smije stati nakon prvog susreta – to često nedostaje. (Osoba pod privremenom zaštitom)

Mislim da mjesne zajednice, odnosno mjesni odbor, to mogu napraviti u svojim kvartovima na jako lijep način uz adekvatnu asistenciju... kroz hranu, umjetnost... u kontekstu produbljivanja međukulturalnog dijaloga. (Predstavnik OCD-a)

OCD-i u Gradu Zagrebu vrlo su aktivne u ovoj domeni, često uz podršku iz gradskog proračuna. Navode se projekti međukulturalnog učenja: od radionica međukulturalne kompetencije za stručnjake (učitelje, zdravstvene djelatnike, socijalne radnike), preko zajedničkih događanja lokalnog stanovništva i osoba stranog porijekla, do kulturne medijacije i prevođenja kao podrške u institucijama te senzibilizacije zajednice putem tribina, izložbi i kvartovskih susreta.

Sudionici istraživanja naglašavaju da senzibilizacija nije jednokratni čin, već kontinuiran proces. Kao jedan od izazova navode porast negativnih stavova prema migrantima pod utjecajem šireg europskog političkog konteksta:

Tu sam skoro deset godina... Prije deset godine bilo je okej, sad je stvarno jako negativno, jako loše mišljenje oko stranaca. (Osoba pod međunarodnom zaštitom)

Znači, velika uloga Grada može biti u rušenju tih barijera, interkulturalnom približavanju, edukaciji lokalnog stanovništva. (Osoba pod međunarodnom zaštitom)

Takva svjedočanstva potvrđuju važnost međukulturnih susreta za smanjenje predrasuda. Predlaže se da Grad iskoristi javne prostore i gradske medije (npr. ZET) za kampanje poput „Grad za sve“, te uspostavi lokalne centre za međukulturni dijalog u četvrtima, gdje bi se redovno organizirala druženja lokalnih stanovnika i osoba stranog porijekla. Uspješni primjeri uključuju Kulturni centar u Travnom i program „Škola i zajednica“. Inicijative kao što su radionice u centrima za kulturu, uključujući i Centar za kulturu Ribnjak, pokazuju potencijal za razvoj interkulturalnog pristupa u aspektima neformalnog obrazovanja i socijalizacije, pri čemu ponekad službenici gradskih ureda detektiraju i potencijalnu ulogu koju veleposlanstva država porijekla mogu imati u tom procesu:

Centar za kulturu Ribnjak radi jako dobre stvari, ali bi to trebalo proširiti i na druge centre. (Službenik gradske uprave)

Da, da, upoznavanje kultura, definitivno nešto, što možda se može veleposlanstvo, uključiti u neku priču. Mi najveće prostore imamo te u biti društvene domove, kako ih nazovemo, u rubnim dijelovima grada. (Službenik gradske uprave)

Posebno je istaknuta potreba uključivanja stranih radnika, koji su često isključeni iz interkulturalnih programa zbog radnih uvjeta:

Počeli smo s voucherima za strane radnike... ali nije bila komunikacija s poslodavcima. Poslodavci im nisu dali vrijeme za tečajeve. (Predstavnik OCD-a)

U novijim aktivnostima sve češće sudjeluju i ukrajinske izbjeglice, osobito žene, radionice koje pohađaju služe ne samo za upoznavanje, povezivanje i druženje, nego ima i efekt osnaživanja:

Ukrajinke koje su dolazile na radionice su znale reći da im je prvi put da ih netko pita nešto osobno, izvan papira. To je bio veliki trenutak. (Osoba pod privremenom zaštitom)

Edukacija upravnih službenika (državnih, lokalnih i javnih) također je ključna. Iskustva organizacija civilnog društva pokazuju da se ciljanom edukacijom može povećati kulturna osjetljivost i smanjiti nesporazumi:

Naše iskustvo s edukacijom javnih službenika – ništa se ne podrazumijeva. Edukacije su bile jako tražene i korisne. (Predstavnik OCD-a)

Kulturno-umjetnički i sportski programi dodatno podupiru međukulturno učenje – međunarodne večeri kuhinje, filmski festivali, sportski susreti – svi su se pokazali vrlo korisnima, no često se provode projektno i privremeno. Predstavnici gradske uprave prepoznaju važnost decentralizacije i alokacije interkulturalnih sadržaja i izvan centra grada:

Kad stvarno susretneš nekoga iz kvarta i pričate... to ostane s tobom. (Predstavnik OCD-a)

Mi najveće prostore imamo te u biti društvene domove, kako ih nazovemo, u rubnim dijelovima grada. I onda, ako bi se išlo tamo, to bi više možda služilo pripadnicima tih kultura... (Službenik gradske uprave)

4.5. Priprema za traženje posla i zapošljavanje

Ekonomska uključenost osoba stranog porijekla ključan je preduvjet njihove samostalnosti i dugoročne integracije. Prema važećem zakonodavstvu, tražitelji međunarodne zaštite u Hrvatskoj mogu pristupiti tržištu rada nakon isteka tri mjeseca od dana podnošenja zahtjeva,

ako u međuvremenu nije donesena odluka. Osobe s odobrenom međunarodnom ili privremenom zaštitom imaju jednak pristup tržištu rada kao i državljani Republike Hrvatske, uključujući pravo na jednake uvjete rada, plaću i zaštitu na radu. Također, strani radnici koji legalno borave i rade temeljem privremene dozvole za boravak u svrhu rada imaju formalno izjednačena prava. Ipak, stvarna integracija na tržištu rada suočava se s brojnim preprekama.

Sudionici istraživanja upozorili su da su pravne mogućnosti često samo okvir koji ne osigurava stvarnu zapošljivost. Niska razina znanja jezika, spor i skup proces priznavanja kvalifikacija, diskriminacija, neinformiranost i radna eksploatacija izdvojeni su kao ključni izazovi:

Imamo nekoliko primjera ljudi koji su završili fakultet, ali odmah idu raditi kao radnici u skladištu ili u pekare, jer znaju da nema šanse [raditi u struci]. Problem je što ne mogu nostrificirati diplome tako lako i brzo. (Predstavnik OCD-a)

Kad sam došao ovdje, nisam znala kome se obratiti za posao. Te radionice su puno značile jer su nam prvi put objasnili kako se piše životopis i što poslodavac traži. (Osoba pod privremenom zaštitom)

Ovaj primjer ističe fenomen podzaposlenosti po kvalifikacijama (eng. *overqualification, underemployment by skills*) – visokoobrazovane osobe rade poslove ispod svoje kvalifikacije zbog institucionalnih prepreka. Postupci priznavanja inozemnih diploma često su dugotrajni, skupi i birokratski nejasni. Sudionici istraživanja iz organizacija civilnog društva predložili su stoga da Grad Zagreb podrži ove osobe sufinanciranjem prijevoda i polaganja stručnih ispita te posreduje prema nacionalnim tijelima kako bi se ubrzali postupci. Pojedini sugovornici upozorili su i na sveprisutnu praksu kršenja radničkih prava kod stranih radnika:

Strani radnici često trpe kršenje radnih prava koja se sudski lako riješe. To nisu prekompleksni slučajevi, ali vrlo su česti jer se računa da strani radnici nisu upoznati sa svojim pravima u RH. ... Nažalost, osobe to često i ne prepoznaju, boje se boriti za svoja prava, pogotovo kad nisu osnaženi i imaju problem s jezikom. (Predstavnik OCD-a)

Ja sam radio osam sati, pa poslije toga učio hrvatski jezik, i još pokušavao pronaći posao u struci. Teško je, ali ne predajemo se. (Osoba pod međunarodnom zaštitom)

Zbog toga se predlaže sustavno informiranje stranih radnika o njihovim pravima, uključivanje inspekcija rada i sindikata te uspostava mreže odvjetnika koji bi pružali besplatnu pravnu pomoć u radnim sporovima.

U segmentu zapošljavanja izbjeglica i osoba pod privremenom zaštitom, važnu ulogu imaju orijentacijske aktivnosti i praktične radionice. Neke organizacije su u suradnji s Gradom organizirale edukacije o pisanju životopisa, razgovorima za posao i radnim pravima. Međutim, određene prepreke i dalje ostaju:

Počeo sam tu, samo htio pomoć za netko da pomaže meni... i sad radim. Ali bilo teško – ja sam radio i učio istovremeno. (Osoba pod međunarodnom zaštitom)

Kad šaljem mailove, pitaju imaju li papire... ali poslodavci nisu informirani. I onda opet sve stoji. (Osoba pod međunarodnom zaštitom)

Nerijetko dolazi i do eksploatacije u sektorima niskokvalificiranih poslova. Prema iskazima sudionika istraživanja, izbjeglice i strani radnici najčešće rade u građevini, čišćenju i ugostiteljstvu – često prekarno – bez ugovora ili prekovremeno, bez naknade. Pitanje posredovanja pri zapošljavanju dodatno otežavaju nedovoljni upravni kapaciteti Hrvatskog

zavoda za zapošljavanje (HZZ). Iako je formalno omogućen upis u evidenciju nezaposlenih, u praksi su usluge često ograničene na slanje obavijesti, bez mentorskog pristupa:

Zavod pozove ljude na razgovor, ali bez prevoditelja i bez nekog tko bi stvarno objasnio opcije – onda samo sjede i odu. Nema tu pomaka. (Predstavnik OCD-a)

Sudionici predlažu da Grad osigura interkulturalne medijatore i prevoditelje koji bi bili prisutni tijekom sastanaka u HZZ-u i time omogućili stvarnu povezanost s tržištem rada. Primjeri dobre prakse uključuju poduzetničke inicijative (npr. etnički restoran koji su otvorile ukrajinske izbjeglice uz mentorsku podršku), kao i zapošljavanje putem lokalnih mreža poznanstava. Takvi primjeri svjedoče o važnosti socijalnog kapitala i mentorstva u uspješnoj integraciji:

Ukrajinke koje su dolazile na radionice su znale reći da im je prvi put da ih netko pita nešto osobno, izvan papira. To je bio veliki trenutak. (Predstavnik OCD-a)

Mi se trudimo i kroz mjere javnih radova uključiti ljude s odobrenom zaštitom, ali još nemamo održiv sustav. To bi trebalo biti strukturirano kroz gradske tvrtke. (Službenik gradske uprave)

S druge strane, istaknuta je i pojava gubitka privremenog boravka kod stranih radnika koji izgube posao, čime postaju nevidljivi za sustav i izloženi zloupotrebama i iskorištavanju. Sudionici istraživanja ističu potrebu za redefiniranjem uvjeta za privremeni boravak u svrhu rada, kako prestanak zaposlenja ne bi automatski doveo do gubitka zakonitog statusa, te za uvođenjem hitnih lokalnih mjera potpore, uključujući uključivanje pogođenih osoba u javne radove ili savjetodavne programe. Neki od korisnika predlažu da grad otvori kanale za zapošljavanje stranaca u gradskim poduzećima, možda upravo u onima u kojima rad ne zahtijeva visoke kvalifikacije:

Zašto Grad Zagreb ne bi zaposlio ljude u Zrinjevcu, Čistoći, pa da imaju rad i papir? Tako sad mnogi nemaju ništa, rade na crno. (Osoba pod međunarodnom zaštitom)

4.6. Jačanje lokalnih integracijskih kapaciteta

Grad Zagreb jedina je jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj koja je izradila i provela lokalni plan integracije stranaca kroz dva akcijska plana. Za provedbu predviđenih mjera nužno je kontinuirano jačanje upravnih, financijskih i koordinacijskih kapaciteta. Još 2018. godine uspostavljena je Koordinacija Grada Zagreba za integraciju osoba pod međunarodnom zaštitom, a u novijim dokumentima dodatno su obuhvaćeni i radnici migranti te osobe pod privremenom zaštitom. Akcijski plan za razdoblje 2023.–2024. predviđa jačanje upravnih kapaciteta kroz edukaciju službenika, uključivanje mjesnih odbora u provedbu integracijskih aktivnosti te osiguravanje prostora i financijskih sredstava.

Prema izvještaju o provedbi Akcijskog plana iz 2022., Grad Zagreb je realizirao 89 % mjera. Međutim, sudionici našeg istraživanja ističu da se s porastom broja stranih državljana – uključujući izbjeglice iz Ukrajine i radnike iz Azije – lokalni kapaciteti dodatno opterećuju. U fokusu su problemi nedostatka stručnog i tehničkog osoblja u upravnim tijelima, potrebe za zapošljavanjem kulturnih medijatora i bolja horizontalna koordinacija na razini gradskih ureda:

Mislim da Grad ima dobru namjeru, ali ako nemaš ljude koji to rade svaki dan, teško je to stvarno provesti. (Osoba pod međunarodnom zaštitom)

Nama fali ljudi u uredu, doslovno. I onda moraš biti realan – možemo raditi samo ograničen broj aktivnosti. (Službenik gradske uprave)

Ovi izazovi vidljivi su i kroz komentare dionika uključenih u provedbu integracijskih mjera koji naglašavaju nužnost za većom operativnom povezanošću unutar ovog koordinativnog tijela:

Mislim da je koordinacija za integraciju na razini Grada Zagreba jedan sjajan početni korak... u ovom kontekstu demokratiziranja procesa, donošenja politika i izvedbe tih politika i praksi. (Predstavnik OCD-a)

Iz perspektive lokalnih vlasti, važno je da se takvi sastanci nastave redovito i da svi akteri imaju jasne uloge, jer bez operativne povezanosti sustav ne funkcionira. (Predstavnik OCD-a)

Unatoč prepoznatim naporima, dio korisnika integracijskih mjera izražava nezadovoljstvo stvarnim učincima koordinacijske grupe:

S jedne strane, lokalne vlasti su pod pritiskom raznih očekivanja i ograničenih nadležnosti. Ali upravo zato je važno jačati ulogu lokalne koordinacije kao mosta između nacionalne razine i stvarnih potreba korisnika. (Predstavnik OCD-a)

Uvijek prebacuju lopticu – kao, to nije naš posao, to je MUP ili ministarstvo – ali vi ste u isto vrijeme Grad Zagreb. Možete više. (Osoba pod međunarodnom zaštitom)

Mislim da koordinacija ne funkcionira baš u stvarnosti... svi dođu na sastanke, ali onda opet svatko radi svoje. Nema zajedničke provedbe. Trebamo imati ljude koji vode i prate provedbu, ne samo da pišu dokumente. (Predstavnik OCD-a)

Organizacije civilnog društva pohvalile su Grad Zagreb kao najaktivniju lokalnu vlast u RH, ali ukazuju na potrebu veće transparentnosti i bolje informiranosti korisnika:

Nedostaje više angažiranja Grada Zagreba na više načina. Novac što imaju za projekte je jako mali. Ne možeš napraviti puno stvari, ne možeš ponuditi puno. (Predstavnik OCD-a)

Kao prioritet ističe se objedinjavanje manjih projektnih sredstava u veće, višegodišnje potpore. Programi koji su sada vremenski i financijski ograničeni, poput tečajeva jezika, trebali bi postati trajna usluga dostupna svim skupinama. Pozitivno su ocijenjene inicijative koje uključuju mjesne odbore i gradske četvrti:

Mjesni odbori mogu imati info-pultove, tribine, kulturne večeri – gdje se susjedi upoznaju. Time Grad rasterećuje centralne službe, a kvartovi se povezuju. (Predstavnik OCD-a)

Istaknuta je i potreba za političkim kontinuitetom – da integracija ostane prioritet bez obzira na promjene vlasti. Predlaže se razvoj višegodišnje strategije koja bi povezala područja stanovanja, zdravstva, kulture i rada, čime bi se integracija ugradila u sve gradske politike. Naglašena je i uloga koju Grad Zagreb potencijalno može imati u smislu informiranja lokalne javnosti, a u svrhu senzibilizacije i interkulture komunikacije:

Znači, velika uloga Grada može biti u tom rušenju tih barijera, interkulturalnom približavanju, edukaciji lokalnog stanovništva. (Osoba pod međunarodnom zaštitom)

Kako ističe i dokument Okvir za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita na lokalnoj razini, ključno je da jedinice lokalne samouprave ne budu samo provedbeni nego i strateški akteri integracije, uz jačanje koordinacijskih struktura, imenovanje lokalnih koordinatora i osiguranje financijskih i tehničkih preduvjeta.⁴¹

Istraživanje o koordinacijskim instrumentima u hrvatskoj integracijskoj politici (Giljević i Lalić Novak, 2018) također naglašava važnost jasnih nadležnosti, usklađenih procedura i funkcionalnih mehanizama među institucionalnim dionicima, osobito kroz formalizirane radne skupine i stabilne međuresorne forume. Stoga, temeljem analize institucionalnih dokumenata i uvida iz prakse, može se zaključiti da se jačanje lokalnih integracijskih kapaciteta ne može promatrati isključivo kroz broj realiziranih mjera, već kroz kvalitetu međusektorske suradnje i stvarnu dostupnost prava svim korisnicima sustava integracije

4.7. Međugradska i međunarodna suradnja

Grad Zagreb svoje integracijske politike razvija i provodi u kontekstu šire međunarodne i međugradske suradnje, koja čini sastavni dio lokalnog odgovora na migracijske izazove. Već sam Akcijski plan Grada Zagreba za 2023.–2024. izrađen je kao dio obveza preuzetih potpisivanjem *Povelje integrirajućih gradova* (Integrating Cities Charter), čime se Zagreb svrstao u krug europskih gradova posvećenih razmjeni znanja i iskustava o integraciji. Suradnja se odvija na više razina. Prvo, tu je partnerstvo s međunarodnim organizacijama: primjer toga je podrška UNHCR-a otvaranju Centra dobrodošlice, kao i raniji projekti s IOM-om i drugim agencijama na lokalnoj razini. Drugo, Grad sudjeluje u EU projektima i mrežama gradova – spomenuti projekt CONNECTION (financiran iz Fonda za azil, migracije i integraciju – AMIF) omogućio je Zagrebu da uči od gradova partnera te sufinancira lokalne aktivnosti integracije. Treće, postoji i horizontalna suradnja s drugim gradovima u Hrvatskoj: primjerice, Zagreb je dijelio svoja iskustva s gradovima koji tek razvijaju integracijske mjere⁴², a kroz nacionalne koordinativno tijelo u postupku uključivanja u društvo azilanta ili stranca pod supsidijarnom zaštitom u okviru Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo (Ured za ljudska prava i prava manjina) sudjeluje se u širim inicijativama.

Kvalitativni nalazi pokazuju da sudionici istraživanja cijene dosadašnje međunarodne kontakte, ali istodobno uočavaju prostor za unapređenje koordinacije između nacionalne i lokalne razine, kao i među samim akterima integracije. Predstavnici organizacija civilnog društva naglašavaju kako trenutačno ne postoji platforma na kojoj bi svi relevantni dionici – državna tijela, jedinice lokalne samouprave i organizacije civilnog društva – zajednički sudjelovali u dijalogu i oblikovanju integracijskih politika:

Fali prostor gdje su nacionalni i lokalni, uključujući nevladine organizacije, povezani. Ured za ljudska prava tu i tamo organizira nešto gdje su bile samo udruge, onda Grad ima svoje za udruge... fali negdje gdje smo mi svi na okupu, i nacionalni i lokalni i nevladine organizacije. (Predstavnik OCD-a)

⁴¹<https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Okvir%20za%20integraciju%20osoba%20kojima%20je%20odobrena%20me%C4%91unarodna%20za%C5%A1tita%20na%20lokalnoj%20razini.pdf>, (pristupljeno 18.3.2025.)

⁴² Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH provodi projekt „Podrška provedbi integracijskih politika na lokalnoj razini“, koji se provodi u suradnji s četiri grada – Karlovcem, Osijekom, Rijekom i Varaždinom. Cilj projekta je doprinos uspostavi i jačanju lokalnih koordinacija za integraciju kroz savjetodavnu podršku, uključivanje ključnih lokalnih aktera i razvoj međusektorske suradnje. <https://ljudskaprava.gov.hr/javni-poziv-za-izbor-vanjskih-strucnjaka-za-provedbu-aktivnosti-pruzanja-podrske-gradovima-prilikom-formiranja-vlastitih-koordinacija-za-integraciju-za-potrebe-projekta-sinergy/1270>, (pristupljeno 7.5.2025.)

Iako na nacionalnoj razini postoji Stalno povjerenstvo za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo, organizacije civilnog društva u njegov rad nisu sustavno uključene, što otežava usklađivanje državne politike s lokalnim potrebama i iskustvima. Sudionici predlažu uspostavu mješovitog foruma ili radne skupine u kojoj bi bile zastupljene sve razine vlasti i sektori, radi učinkovite i usklađene provedbe integracijskih mjera temeljenih na stvarnim potrebama korisnika. Budući da Grad Zagreb ima najrazvijeniji lokalni integracijski okvir u RH, sudionici smatraju da upravo on treba preuzeti inicijativu za zagovaranje takvog modela suradnje. To bi se moglo provesti putem formalnih struktura (primjerice, kroz Udrugu gradova RH), ali i neformalno, kroz organizaciju nacionalnih konferencija i tematskih susreta:

Kod nas se puno toga nauči kroz neformalne susrete – razmjene i posjeti pomažu više nego službeni sastanci. (Osoba pod međunarodnom zaštitom)

Što se tiče međunarodne razmjene, sudionici navode da su im od velike koristi studijska putovanja i posjete drugim gradovima EU koji imaju dugogodišnje integracijske prakse. Primjer koji se ističe je posjet jednom integracijskom centru u Lisabonu, nakon čega su zagrebački akteri dobili inspiraciju za razvoj vlastitog centra dobrodošlice, tj. One-Stop Shopa:

Za nas je svaka razmjena vrijedna. Kad smo bili u Lisabonu, stvarno smo vidjeli kako može izgledati centar koji funkcionira već desetljeće – i to nam je bio model. (Službenik gradske uprave)

Ja sam u Ukrajini radio na integraciji.....i sad mi pomaže vidjeti kako to izgleda ovdje – kad razgovaramo s drugima, naučimo što možemo primijeniti. (Osoba pod privremenom zaštitom)

Ipak, svjesni su da zagrebački Centar dobrodošlice tek počinje i “nema desetljećima dugu tradiciju kao, recimo, u Lisabonu ili Amsterdamu”. Stoga se predlaže nastavak peer-to-peer programa u kojima službenici zagrebačke gradske uprave i organizacija civilnog društva mogu kratko boraviti u gradovima poput Beča, Berlina ili Barcelone i tamo izravno pratiti ili promatrati rad (*job shadowing*) službi za integraciju. Isto tako, dobrodošli su i obrnuti posjeti – da Zagreb bude domaćin stručnjacima iz drugih zemalja koji bi savjetovali kako unaprijediti postojeće mjere.

Na takvim razmjenama najviše naučimo – ne kroz prezentacije, nego kad vidimo kako stvari stvarno funkcioniraju, razgovaramo s ljudima na terenu, vidimo njihove izazove. To su iskustva koja onda prenesemo u Zagreb. (Službenik gradske uprave)

Zagrebačka integracijska politika već je prepoznata međunarodno – spominje se da je Grad Zagreb dobio poziv da podijeli svoje iskustvo na jednom forumu europskih gradova, što sudionici vide kao potvrdu da su na dobrom putu. No, to također znači da se očekuje kontinuirani napredak i inovacije. Jedna od tema u kojima bi međunarodna suradnja mogla pomoći jest stanovanje za izbjeglice i migrante: neke zemlje imaju modele socijalnog najma stanova ili javno-privatna partnerstva za stambeno zbrinjavanje doseljenika, pa bi Zagreb mogao iskoristiti ta znanja za rješavanje lokalne stambene krize korisnika integracijskih mjera. Drugo, navodi se područje poduzetništva migranata – gradovi u Europi često imaju mentorske programe i inkubatore za poduzetnike strance, što bi i Zagreb mogao razviti uz pomoć partnerskih gradova:

Mi stalno govorimo da ne moramo sve izmišljati – drugi gradovi to već rade godinama. Zašto ne bismo preuzeli njihove modele za stanovanje, poduzetništvo... i prilagodili ih Zagrebu? (Predstavnik OCD-a)

Treba više događanja između gradova – da se ne uči samo iz Bruxellesa, nego i Osijeka, Splita... jer svi imamo slične izazove. (Službenik gradske uprave)

Na međugradskoj domaćoj razini, sudionici vide priliku da Zagreb pomogne institucionalizirati prihvata osoba pod privremenom zaštitom i migranata i u drugim sredinama. Primjer Ukrajinske krize 2022. pokazao je da su se mnoge izbjeglice koncentrirale u Zagrebu, dok su kapaciteti drugih gradova ostali nedovoljno iskorišteni. Kroz dijeljenje iskustava i standarda koje je Zagreb razvio (npr. kroz svoju Koordinaciju i Akcijski plan), moglo bi se potaknuti i druge lokalne samouprave da oforme slične strukture, čime bi se rasteretio glavni grad i integracija ravnomjernije rasporedila:

Sve je ostalo na Zagrebu. Ok, Zagreb ima resurse, ali to ne može dugoročno. Trebaju se uključiti i drugi gradovi – barem osnovne stvari, da ljudi ne moraju svi ovdje dolaziti. (Predstavnik OCD-a)

Važno je spomenuti i suradnju s gradovima u regiji (Jugoistočna Europa), jer migracije ne poznaju granice. Neki sudionici dotaknuli su se teme tranzitnih migranata – Zagreb je često usputna stanica na tzv. balkanskoj ruti. Humanitarne organizacije surađuju s partnerskim grupama u Beogradu, Bihaću i dr. Grad Zagreb je u Akcijskom planu imao mjeru humanitarne stanice za osobe u tranzitu, što pokazuje svjesnost o regionalnoj dimenziji. Stoga bi i gradovi u susjedstvu mogli razmjenjivati operativne informacije (npr. kako pružiti osnovnu pomoć ljudima u pokretu, kako spriječiti negativne pojave i slično):

U trenutku kad je počeo dolazak velikog broja ljudi iz Ukrajine, reagirali smo brzo. Iskoristili smo ono što smo već imali, ali smo morali improvizirati – u par dana smo osigurali smještaj, koordinirali s Crvenim križem, sve s minimalnim sredstvima. (...) Nismo htjeli da se ponovi situacija sa šatorima. Odmah smo tražili prostore, povezali se s Crvenim križem i udrugama, i osigurali osnovne uvjete bez kamp-naselja. (Službenik gradske uprave)

Sudionici iz zagrebačke gradske uprave posebno naglašavaju da međunarodna i međugradska suradnja nije “luksuz” nego nužnost za učenje. Kroz tu prizmu, oni vide Grad Zagreb kao lokalnog, ali i vodećeg aktera koji može nadomjestiti nedostatke nacionalne strategije upravo kroz mreže suradnje. Drugim riječima, ako neka rješenja ne dolaze “odozgo” iz države, mogu se “sa strane” dobiti kroz partnerstva s europskim gradovima ili projektima, i zatim provesti na lokalnoj razini.

Mi smo lokalna razina, ali pokušavamo nadomjestiti ono što nedostaje nacionalno. Ako nešto ne dolazi odozgo, pokušamo to povući izvana, kroz projekte, kroz suradnje s drugim gradovima. (Službenik gradske uprave)

Prilika za učenje po modelu nije samo u smislu da bi Zagreb trebao prepisivati dobre prakse drugih gradova, nego i ostale sredine mogu ponešto naučiti i od Zagreba u pristupu politikama uređivanja različitosti raznih vrsta. Naime, Zagreb je u 2024. bio dobitnik nagrade koju dodjeljuje Europska komisija, zvanu „Europske prijestolnice uključivosti i raznolikosti“, a kojom se nagrađuje gradove i regije diljem EU-a koji predvode primjerom u uključivim politikama i radu na izgradnji pravednijih društava promicanjem raznolikosti i uključivosti na temelju spola, rasnog i etničkog porijekla, vjere i uvjerenja, invaliditeta, dobi i seksualne orijentacije.⁴³ Zlatna je nagrada dodijeljena Gradu Zagrebu za niz strategija i inicijativa o tome kako podržati, zaštititi i uključiti žene, osobe s invaliditetom, LGBTIQ+ osobe, migrante i Rome u lokalnu zajednicu i šire društvo. Na ovaj način se Zagreb čini vidljivijim u europskim okvirima u smislu prepoznatljivosti rada na integraciji, i politikama odnošenja prema

⁴³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/av/ip_24_2285

različitostima svih vrsta. Time se gradi ozračje međusobnog poštovanja i razumijevanja, čime Grad Zagreb doista postaje – Grad za sve.

4.8. Ostale teme

Fokusne grupe s službenicima nadležnih gradskih ureda pokazale su da postoje dodatne teme koje su bitne za promišljanje o integraciji stranaca u Gradu Zagrebu. Npr. tema smještaja i stanovanja navodi se kao važna jer uvjetuje kvalitetu života stranaca i buduće perspektive ostanka u Hrvatskoj. Jedan predstavnik gradskih službi ističe kako je Grad Zagreb proširio opseg korisnika i uvjeta za omogućavanje stambenog zbrinjavanja i na strane državljane, kao primjer dobre prakse:

Da bi mogli dobiti gradski stan u najam, da li priuštivo stanovanje, da li za socijalni stan. Znači, moraju biti tri godine prebivalište u Zagrebu. Mi smo to proširili na strance, prije je bilo samo državljane Republike Hrvatske i da ima prebivalište. (Službenik gradske uprave)

Poneki sudionici intervjua, strani radnici naglasili su važnost za mogućost bavljenja sportom kao vid integracijskih aktivnosti, te se sukladno tome izrazili želju prema gradu da im pronade tj. ustupi adekvatne gradske sportske terene za igranje nogometa, košarke, odbojke, ali i kriketa i ragbija. Pripadnik filipinske zajednice naročito je istaknuo važnost duhovnih, religijskih praksi za život zajednice filipinskih stranih radnika i radnica u Zagrebu. Također, istaknuta je važnost neformalnog druženja u vidu zabavnih večeri, koncerata i clubbinga za pripadnike imigrantskih zajednica npr. u obliku večeri hrvatsko-filipinskog prijateljstva:

U sportu, druge filipinske ekipe ili filipinske grupe pokrenule su košarkašku ligu, i trenutno je, mislim, treća sezona njihove košarkaške lige. Ali u našoj hrvatsko-filipinskoj zajednici, kada sam došao u Hrvatsku, započeli smo hrvatsko-filipinsku zabavu. Zabava, to je kao, uzmimo pauzu od posla, zabavimo se, okupimo se. (...) Kada pozivamo, to znači, svi Hrvati, molimo vas dođite, stvorimo vezu, stvorimo prijateljstvo. (Strani radnik)

I nepalski i filipinski radnici se slažu kako je Zagreb jako siguran grad za život, neki su rekli „grad po mjeri“, ali kako bi Grad Zagreb mogao ulagati više kako bi djelovao na motivaciju stranih radnika za ostankom u Hrvatskoj, jer sugovornici iz obje zajednice smatraju kako Hrvatska ima komparativne prednosti, ali da svejedno mnogi razmišljaju o nastavku puta i odlasku dalje u prosperitetnije zemlje zapadne Europe. Niti predstavnici nepalske, filipinske i šrilankanske zajednice s kojima smo proveli intervjue nisu bili informirani o tome da je otvoren Centar dobrodošlice u Zagrebu, ali predmnijevaju da postoji značajan potencijal u smislu njega kao centralne točke oko kojeg bi se mogle organizirati različite integracijske usluge i aktivnosti.

Ponekad se čini da je posebna razina izazova ta da pojedini državljani trećih zemalja u potrazi za informacijama i uslugama „orbitiraju“ i obilaze različite aktere, najčešće organizacije civilnog društva, te na više mjesta izražavaju svoju potrebu. U razgovorima s korisnicima dodatno je istaknuto da informacija postoji, ali često bez konkretne pomoći:

Jednom sam otišao i dobio informacije, ali onda sam i dalje morao sam tražiti kome se javiti i gdje otići. Treba biti netko tko može stvarno pomoći, ne samo objasniti. (Strani radnik)

Kod mene je sve krenulo tek kad sam slučajno došao u kontakt s jednom udrugom. Prije toga informacije su postojale, ali nitko nije rekao gdje da idem, što da radim. (Osoba pod privremenom zaštitom)

Za razliku od stranih radnika, dvije osoba ukrajinskog porijekla s kojima smo razgovarali potvrdili su da znaju za postojanje Centra, da su informirane o aktivnostima koje se tamo odvijaju, čak i da sudjeluju u nekima. Procjenjuju da je za perspektive ostanka i života u Zagrebu bitno steći statusnu sigurnost u smislu stabilnosti oko dozvole boravka jednom kad/ako istekne privremena zaštita, pa sve do praktičnih potreba za imanjem mjesta u vrtićima za djecu. Također, navode kako bi trebalo relaksirati uvjete bavljenja obrtom, od otvaranja i registriranja, preko plaćanja poreza i prireza koji bi smatraju trebao biti umanjen, i pojednostavljenja birokracije koja je potrebna za samostalan rad i život.

Jedan od pripadnika nepalske zajednice u Zagrebu, kao i pripadnici filipinske i šrilankanske zajednice, istaknuli su istu stvar – kako su svjedočili puno puta kršenju temeljnih radničkih prava svojih sunarodnjaka. Pri tome, oni ne očekuju od Grada Zagreba da bi morao raditi kontrole i nadgledanja krše li se prava stranih radnika u spektru rada i stanovanja, prije nego li bi to trebao raditi državni inspektorat rada, ali su se svi složili kako bi novootvoreni Centar dobrodošlice mogao pružati temeljne informacije o radnim pravima, te ih eventualno upućivati na institucije koje trebaju štiti njihova prava poput inspektorata rada, sindikata, pučke pravobraniteljice, ljudskopravaških organizacija, i drugih.

Svi su se složili o tome da bi uloga Centra dobrodošlice mogla biti i takva da ide prema domaćim ljudima u smislu informiranja i senzibilizacije, a u svrhu rastakanja i ublažavanja predrasude, stereotipa i diskriminacije, pa i kroz radionice i edukacije o interkulturalnim razlikama i specifičnostima, koje su istaknute riječima jednog sudionika:

Mnogo drugih stvari, poput uljudnosti. I, znaš, postoji i ta mala stvar gdje mi Azijci iz naših zemalja gledamo nekoga i to izgleda kao buljenje, zurenje, ali to nije zurenje. To je nešto drugačije... Nije to podsvjesno, oni samo gledaju, ne zure kao što bi Europljanin zurio u drugog Europljanina. Kada ne-Hrvat, kada Južnoazijac gleda neku osobu, on samo promatra i gleda. Ali to se očito krivo tumači. (Strani radnik)

Ovo je osobito važno uzme li se u obzir da je Grad Zagreb, prema longitudinalnoj perspektivi, ostvario značajan napredak u upravljanju različitostima i ulaganju u integracijske politike i mjere. Ipak, kako primjećuju sudionici, „standard je podignut, ali je situacija posljednjih godina postala izazovnija”, što ukazuje na potrebu za dodatnim naporima nadležnih tijela:

Trenutno u gradu Zagrebu, ne samo na razini grada, već i razne udruge i institucije pokušavaju učiniti Zagreb što idealnijim, što lakšim za pridošlice, posebice za državljane trećih zemalja, a to uključuje građanske udruge, odnosno nevladine organizacije, te kulturne centre. Mislim, kulturni centri, koliko znam, postoje u Zagrebu već dugo, ali njihove aktivnosti bile su vjerojatno vrlo ograničene u usporedbi s onim što su sada. Ipak, mislim da još uvijek ima puno posla koji treba obaviti jer su ovi centri otvoreni za strance i nastoje ih učiniti što ugodnijima (...) prije, kada integracija praktički nije postojala, rekao bih da je bilo bolje nego sada. Sada imamo puno više ljudi ovdje i očekivali biste da su se ljudi navikli na raznolikost, ali iskustva, kada je riječ o lošim iskustvima općenito, diskriminaciji i drugim oblicima iskustava, sada su češća nego prije. To znači da na lokalnoj razini ima puno posla koji treba obaviti. To je zanimljiva perspektiva, da, s jedne strane imamo više raznolikosti, ali ima i više društvene distance, antagonizma i različitih vrsta negativnih osjećaja. (Strani radnik)

Stoga su i očekivanja od Centra dobrodošlice takva da posluži kao centralno mjesto, kao hub, za razmjenu mišljenja, iskustava i informacija među osobama koje prolaze slične izazove u integraciji u Zagrebu, prije nego da postane mjesto koje bi esencijaliziralo, etnificiralo i fokloriziralo sve moguće vrste različitosti koje proizlaze iz profila ljudi koji se tamo mogu kretati. Neki od naših sugovornika su svjesni da je to dugotrajan iscrpan, ali put vrijedan poduzimanja:

Mislim da je sada prerano donositi zaključke, ali osobno, smatram da postoji ogroman potencijal da to bude puno učinkovitije, možda za nekoliko godina. Također, stranci moraju biti svjesni njegovog postojanja ovdje, ne samo, znate, kada imate problema pa odete tamo, već da znaju da nešto takvo postoji ovdje može pružiti neku vrstu, znate, utjehe strancima. I osobno, mislim da je to važno... (Osoba pod međunarodnom zaštitom)

5. RASPRAVA, ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Ova istraživačka studija provedena je u sklopu projekta UNITES (*UrbaN InTEgration Strategies through co-design*) s primarnim ciljem identificiranja potreba korisnika integracijskih mjera u Gradu Zagrebu, kako bi se stvorio temelj za izradu nove strategije i akcijskog plana za integraciju stranaca, tj. osoba migrantskog porijekla i izbjegličkog statusa koje žive i rade u Zagrebu. Uključivanje tih osoba u participativni proces dizajniranja evaluacijske studije omogućilo je važne i dubinske uvide u njihova iskustva, kao i spoznaje o potrebama integracijskih usluga i mjera – potreba koje se često ponavljaju još od početaka razvoja hrvatske azilne, migracijske i integracijske politike, kako na nacionalnoj tako i na lokalnoj razini.

Rezultati upućuju kako su službenici nadležnih upravnih gradskih tijela svjesni uloge i odgovornosti u integracijskom procesu, kako za lokalnu razinu tako i za razinu značaja Grada Zagreba kao glavnog grada i sredine s najvećim brojem državljana trećih zemalja koji imaju veće ili manje potrebe za pomoći u integraciji. Nerijetko kao izazove prepoznaju potrebu za dodatnim jačanjem ljudskih, logističkih i organizacijskih resursa, potrebu za umrežavanje, efikasnom koordinacijom i razmjenom informacija između različitih gradskih ureda koji su svako unutar svoje uloge i domene nadležni za neki dio integracijskih aktivnosti. Službenici procjenjuju angažman Grada Zagreba otvaranjem Centra dobrodošlice kao pozitivan iskorak, ali ne posve dostatan u smislu zadovoljenja sve znatnijih potreba korisnika, posebice u smislu rješavanja stambenih i radnih pitanja, što i nije u izravnoj nadležnosti Grada Zagreba, mada je proaktivniji pristup Grada po ovim pitanjima poželjan. Prepoznata je potreba i potencijal decentralizacije integracijskih praksi na lokalnom nivou eventualno većom aktivacijom uloge Vijeća gradskih četvrti i posebice mjesnih odbora, naročito u pitanjima senzibilizacije javnosti i otvaranja mjesta susreta s novim susjedima; naglašena je važna uloga Grada kao onog koji povezuje i premrežava kako lokalno tako i kroz primjere suradnje, razmjene, iskustvenog učenja i umrežavanja s drugim međunarodnim relevantnim lokalnim tijelima koji rade na integraciji u drugim gradovima Europske unije, od kojih su neki međunarodni partneri umreženi na UNITES projektu.

Predstavnici partnerskih OCD-a, kao i osobe stranog porijekla – donedavni ili aktualni korisnici integracijskih mjera – općenito su pozitivno ocijenili ulogu Grada Zagreba u više aspekata. Grad se prepoznaje kao dinamičan i proaktivan akter koji donosi ključne integracijske strategije i planove; kao proveditelj usluga i sufinancijera integracijskih aktivnosti u partnerstvu s organizacijama civilnog društva i drugim javnim, privatnim i civilnim akterima; te kao jedinica lokalne samouprave koja, s vodeće pozicije u državi, samoinicijativno uvodi tzv. nadstandard – primjerice otvaranjem prvog Centra dobrodošlice. Također se ističe uloga Zagreba kao lokalnog, ali i vodećeg aktera koji djelomično nadomješta izostanak nacionalnog strateškog pristupa integraciji.

Ipak, istaknuti su i izazovi na kojima je potrebno dodatno raditi – posebno kada je riječ o ujednačavanju standarda usluga za različite kategorije stranaca i korisničke profile. Uloga Grada Zagreba ponekad je slabo vidljiva i nedovoljno transparentna, pa se otvara pitanje kako

povećati učinkovitost i prepoznatljivost postojećih usluga. Posebno se spominje potencijal aktivnijeg angažmana gradskih trgovačkih društava (poduzeća) i javnih ustanova, primjerice u području zapošljavanja, učenja jezika ili priznavanja stranih diploma.

Dodatni se angažman očekuje i u daljnjem razvoju Centra dobrodošlice, koji bi trebao postati ne samo informativna točka, već i centralno mjesto pružanja konkretnih integracijskih mjera pod ingerencijom Grada Zagreba. Iako formalno predstavlja informativnu točku, iskustva korisnika i organizacija civilnog društva ukazuju na potrebu da se njegova uloga proširi prema operativnoj podršci u ostvarivanju prava pred javnopravnim tijelima. To uključuje i željeno povezivanje s poslodavcima i stanodavcima, kao i osnaživanje korisnika za samostalan i održiv život u Zagrebu.

Da bi koncept one-stop shopa zaživio u praksi potrebno je da se uz vanjsku jedinicu za pružanje usluga (*front office*) uspostavi i dobro organizirana suradnja i povezivanje tijela javne uprave s različitim ovlastima (*back office*). Iskustva, poput onog iz Portugala, pokazuju da uspostava integracijskih centara namijenjenih izbjeglicama i migrantima, odnosno objedinjavanje različitih informacija i usluga na jednom mjestu mogu pomoći ovoj ranjivoj skupini u društvu snalaženje u sustavu javne uprave, odnosno pristup različitim javnim uslugama koje tijela javne uprave pružaju. S druge strane, na razini javne uprave, posebno na lokalnoj razini, uspostava integracijskog centra može poboljšati suradnju između nadležnih tijela i osigurati koherentniji pristup integraciji izbjeglica i migranata.

Sukladno nalazima istraživanja neke od mogućih preporuka koje bi trebalo uzeti u obzir u daljnjem procesu osmišljanja nove integracijske strategije i provedbe integracijskih mjera i aktivnosti uključuju sljedeće:

Kvalitativni nalazi pokazuju da je Grad Zagreb prepoznao važnost informiranja stranaca (osnivanjem Centra dobrodošlice i dr.), no izazov ostaje osigurati da ove usluge zažive u praksi. To znači proširiti kapacitete informativnih servisa kako bi pružali personaliziranu pomoć, te paralelno educirati širu javnost i privatni sektor o pravima stranaca. Time bi se smanjila mogućnost da neznanje s bilo koje strane dovede do uskraćivanja zakonskih prava korisnicima mjera integracije.

Socijalna i zdravstvena integracija stranaca u Zagrebu suočava se s dvostrukim izazovom: (1) osigurati provedbu postojećih prava u praksi te (2) razviti dodatne lokalne mjere kako bi se premostile specifične poteškoće (poput vrtića, stanovanja, jezične medijacije u zdravstvu). Sudionici istraživanja slažu se da Grad Zagreb pokazuje dobru volju kroz proširenje prava i financiranje usluga, ali upozoravaju da je za stvarni učinak potrebno bolje povezivanje institucija i proaktivno otklanjanje prepreka na terenu – od čega će korist imati i stranci i lokalna zajednica.

Što se tiče učenja jezika i obrazovanja, podaci pokazuju da je ostvareno napredovanje kroz otvaranje tečajeva, interkulture radionice, edukacije za nastavnike i stvaranje zajedničkih prostora. Ipak, sustavnost još uvijek nedostaje, pa preporuke idu u smjeru da je potrebno:

1. proširiti dostupnost i trajanje tečajeva za sve skupine stranaca,
2. osigurati kontinuiranu podršku djeci u školama i vrtićima,
3. profesionalizirati edukaciju i prevođenje,
4. dodatno ojačati intersektorsku suradnju kako bi obrazovanje postalo snažan alat integracije, a ne dodatna prepreka.

Rezultati ukazuju da međukulturno učenje u Zagrebu ima dobar temelj, ali još uvijek ovisi o projektima i entuzijazmu pojedinaca. Stoga preporuke sudionika uključuju:

1. kontinuiranu senzibilizaciju javnosti kroz kvartovske inicijative i medije
2. sustavno organiziranje događanja koja uključuju lokalne i strane sudionike,
3. edukaciju svih pružatelja javnih usluga o međukulturnim vještinama.

Ekonomska integracija ostaje područje u kojem su potrebne značajne nadogradnje. Grad Zagreb je kroz projekte (radionice, tečajeve, mikrofinanciranje) dao svoj doprinos, ali sustavniji iskorak moguć je samo kroz jaču suradnju s nacionalnom razinom političke vlasti i poslodavcima. Pravo na dostojanstven rad temelj je svake uspješne integracije. Stoga, preporuke sudionika uključuju:

1. pojednostavljenje priznavanja kvalifikacija
2. osiguranje prevoditeljske i mentorsko-pravne podrške u procesima zapošljavanja,
3. aktivnije sankcioniranje poslodavaca koji krše prava radnika stranog porijekla.

Grad Zagreb ima razvijen institucionalni okvir za integraciju, no daljnji razvoj ovisi o osiguravanju dodatnih ljudskih i financijskih resursa, jačanju međuresorne koordinacije, očuvanju političkog opredjeljenja za inkluzivne politike te posebice o urbanoj decentralizaciji integracijskih aktivnosti, odnosno njihovom prijenosu i prilagodbi na razinu mjesne samouprave (gradske četvrti i mjesne odbore). Time se osigurava lokalna dostupnost usluga i omogućuje njihova provedba u skladu s ustavnim načelom supsidijarnosti, prema kojem se javni poslovi trebaju rješavati na najnižoj razini vlasti koja ih može djelotvorno obavljati. Sustavno praćenje provedbe i uključivanje korisničke perspektive – kao u ovom istraživanju – ključno je za učinkovit i održiv integracijski sustav.

Međugradska i međunarodna suradnja predstavljaju multiplikator kapaciteta za Zagreb – svaka razmjena donosi novu ideju ili resurs. Kvalitativni podaci potvrđuju visoku svijest dionika o toj vrijednosti, ali i ukazuju na potrebu za sustavnijom koordinacijom svih aktera preko razina vlasti. Stoga se preporučuje da Grad Zagreb nastavi aktivno sudjelovati u međunarodnim inicijativama, ali i da na nacionalnoj sceni zagovara uspostavu stalnog integracijskog foruma gdje bi gradovi, država i civilno društvo zajedno planirali politike integracije. Tako će Zagreb i dalje biti predvodnik pozitivnih promjena, uz podršku i učenje od drugih, a vlastita iskustva velikodušno dijeliti na dobrobit šire zajednice.

Grad Zagreb je jedan od 11 gradova partnera u projektu „Konsolidacija, inovacija i širenje učinkovite prakse integracije u Europi – CONSOLIDATE“. Nositelj projekta je mreža EURO CITIES, a projekt se fokusira na integraciju izbjeglica, bavi se međusektorskim izazovima upravljanja putem namjenskih online sesija obuke o stvaranju i dijeljenju podataka o pridošlicama, razvijanje politika integracije usmjerenih na žene i upravljanje prijelazom s „hitnog odgovora“ na strateški pristup migraciji i integraciji.⁴⁴ Kao što su rezultati peer-reviewa koji su proveli partnerske organizacije tj. gradovi iz međunarodnog konzorcija na CONSOLIDATE projektu pokazali nekoliko je temeljnih izazova i područja u kojima se može djelovati kako bi se poboljšao sustav integracije za strane u Gradu Zagrebu.⁴⁵ Neki od najvažnijih uočenih izazova su sljedeći: Centar za dobrodošlicu u idućem razdoblju treba temeljne prilagodbe iz bazično informativnog servisa u pružatelja integracijskih usluga koje su organizirane i koordinirane u sinergiji višestrukih aktera sustava integracije (službi Grada Zagreba, tijela nadležnih ministarstava i uz pomoć OCD-a). Posebno se zanimljivom čini preporuka kako bi Centar mogao raditi holističku procjenu i individualne integracijske planove za svakog korisnika, što dakako zahtijeva dodatna i značajnija logistička i financijska sredstva i resurse.

⁴⁴ <https://www.migrantwomennetwork.org/projects/consolidate/>

⁴⁵ <https://zagreb.hr/en/peer-review-visit-projekta-consolidate-u-zagrebu/204569> (i privatna arhiva projekta)

Razvoj, provedba i evaluacija strategije zahtijevaju suradnju između gradske uprave i civilnog društva. Suradnja je u središtu zagrebačkog pristupa, kako između gradskih ureda koji će provoditi plan, tako i s ključnim nevladinim organizacijama, sukladno preporukama i iz prijašnjih projekata.⁴⁶ Tranzicija ka konkretnim uslugama podrazumijeva da se mora ostvariti bolja, uvezana i sustavnija međuresorna i međusektorska suradnja svih aktera, pri čemu Grad Zagreb može i treba preuzeti vodeći koordinativnu ulogu u tom procesu. Sugestija partnera je da Grad Zagreb izgradi smisljena partnerstva s OCD-ima koji bi uz financijski poticaj grada nastavili raditi na provedbi mjera i aktivnosti integracije. Pri tome bi predstavnici OCD-a trebali imati priliku da zajedno s nadležnim službama Grada Zagreba i zajedno s predstavnicama migrantskih zajednica sudjeluju u radu Koordinacije Grada Zagreba za integraciju stranaca, kao stalni članovi/ice tog tijela. Ovo je sve u svrhu još tješnjeg povezivanja i izgradnje smislenih partnerstava s OCD-ima, a kako bi se prevenirao preveliko oslanjanje na mrežu osobnih odnosa, preopterećenost bavljenja integracijskim aktivnostima i sindrom profesionalnog sagorijevanja koji je ponekad uočljiv među gradskim službenicima koji su naročito angažirani u ovom području.

6. LITERATURA

Ajduković, D.; Čorkalo Biruški, D.; Gregurović, M.; Matić Bojić, J. i Župarić-Iljić, D. (2019). *Izazovi integracije izbjeglica u hrvatsko društvo: stavovi građana i pripremljenost lokalnih zajednica*. Zagreb: Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske

Balabanić, I., Perić Kaselj, M., Rubić, M., Ružić, N. K., Turk, M., Nimac, D., Šimunić, N., Dabo i Tadić, I. (2025). Istraživački izvještaj anketnog istraživanja o kvaliteti života i obrascima života stranih radnika iz Azije i Afrike u Hrvatskoj. Zagreb: Institut za istraživanje migracija. <https://repo.imin.hr/islandora/object/imin:188/datastream/FILE0/download> (pristupljeno 3.5.2025.)

Bejaković, P. (2022). Opseg, obilježja i opasnosti od prekarnog rada u Hrvatskoj i Europskoj uniji. *Političke analize*, 11 (41): 13-21.

Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*, New York: Oxford University Press, str. 578-581.

Delescluse, J. i Silov, A. (2020). *Everyone has the right to healthcare. A model of healthcare mediation/support intended for asylum seekers in Croatia - outline, challenges & recommendations*. Zagreb: Médecins du Monde - Office for Croatia.

Gregurović, M., Gregurović, S., Kuti, S., Al-Nidawi, S. I. K., Lumezi, N. i Adiguzel, H. S. (2024). „Zagreb leads, the country follows”? *Evaluacija integracijskih mjera Grada Zagreba (EU UNITES)*. Zagreb: Institut za migracije i narodnosti.

Gregurović, M., Kuti, S. i Gregurović, S. (2024). Integracija na lokalnoj razini: iskustva »starih« i »novih« izbjeglica u Gradu Zagrebu. *Migracijske i etničke teme*, 40 (2): 367-401.

Giljević, T. i Lalić Novak, G. (2018) Coordination Instruments in Croatian Integration Policy: Classification, Evaluation, and Proposals for Improvements. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 18 (3): 373-396.

⁴⁶ <https://integratingcities.eu/wp-content/uploads/2022/12/CONNECTION-infographics.pdf>

- Gregurović, S. i Klempić Bogadi, S. (2022). *Društvena uključenost osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske
- Gregurović, M., Gregurović, S., Klempić Bogadi, S., Podgorelec, S. i Kutli, S. (2024) Radne migracije na rubu Europe: dolazak stranih radnika u Hrvatsku. U: S. Klempić Bogadi, S. Gregurović i D. Mlinarić (ur.). *Migracije na rubu Europe: trendovi, politike i izazovi*, Zagreb: Institut za istraživanje migracija, str. 191-205.
- Greenbaum, J. i Halskov Madsen, K. (2009). Small Changes: Starting a Participatory Design Process by Giving Participants a Voice. U: D. Schuler i A. Namioka (ur.) *Participatory design: Principles and practices*. New Jersey: Hillsdale, str. 289-298.
- Kiralj, J. i Ajduković, D. (2022). Integration of Refugees in Croatia – A Qualitative Study of the Integration Process and Intergroup Relations of Refugees from Syria. *Društvena istraživanja*, 31 (4): 661-682.
- Kutor, S. K., Arku, G. i Bandaiko, E. (2023). Instead of ‘writing against’ and discarding ‘immigrants’ integration, why not reconceptualize integration as a wicked concept?. *Comparative Migration Studies* 11 (9): 1-16.
- Lalić Novak, G., i Giljević, T. (2019). Pravno i institucionalno uređenje integracije migranata u Republici Hrvatskoj – prema europskom modelu. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 10 (1): 163-184.
- Lalić Novak, G. Giljević, T. (2023). *Protokol postupanja prilikom integracije osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita i pripadajući priručnik s primjerima dobre prakse*. Zagreb, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske. <https://ljudskaprava.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//Protokol%20postupanja%20prilikom%20integracije%20osoba%20kojima%20je%20odobrena%20me%C4%91unarodna%20za%C5%A1tita.pdf> (pristupljeno 20.3.2025.)
- Nardon, L. i Hari, A. (2022) *Making Sense of Immigrant Work Integration. An Organizing Framework*. Cham: Palgrave Macmillan
- Marinović Golubić, M. (2024). Strani radnici iz Nepala, Indije, Bangladeša, Pakistana i Filipina u Hrvatskoj – nalazi kvalitativnog istraživanja. *Kroatologija: časopis za hrvatsku kulturu Fakulteta hrvatskih studija Sveučilišta u Zagrebu*, 15 (2): 71-91.
- Rajković Iveta, M. i Magdalenić Vincek, A. (2024). Uzroci migracija i integracijska iskustva suvremenih migranata iz Indije u Zagrebu i Zagrebačkoj županiji. *Migracijske i etničke teme*, 40 (2): 337-366.
- Šelo Šabić, S., Bužinkić, E. i Butković, H. (2023). Ekonomska sigurnost osoba s odobrenom međunarodnom zaštitom u Hrvatskoj. *Politička misao*, 60 (3): 146-171.
- Tourangeau, R. (2014). Defining hard-to-survey populations, U: R. Tourangeau, B. Edwards, T. P. Johnson, K. M. Wolter i N. Bates (ur.), *Hard-to-Survey Populations*, Cambridge: Cambridge University Press, str. 3-20.
- Župarić-Iljić, D. i Lalić, S. (2024). *Stavovi prema strancima i manjinama u hrvatskom društvu u 2024. godini: prijetnja, susret, suživot?*, Zagreb: Centar za mirovne studije, https://www.cms.hr/wp-content/uploads/Stavovi_prema_strancima_i_manjinama_u_hrvatskom_drustvu_u_2024._godini_prijetnja__susret__suzivot-1.pdf (pristupljeno 12.2.2025.)

EXTENDED SUMMARY

The research "Mapping the Needs of Third-Country Nationals in the City of Zagreb" was conducted as part of the UNITES project (UrbaN InTEgration Strategies through co-design), in which the City of Zagreb is a partner. The aim of the research was to identify the needs of users of integration measures—individuals under international and temporary protection, as well as foreign workers—in order to form the basis for a new strategy and action plan for the City of Zagreb for the integration of foreigners. The term "foreigners" refers to individuals of migrant origin who are third-country nationals, including foreign workers from third countries, seekers of international protection (asylum), and persons with international (refugee and temporary) protection living and working in Zagreb.

With Croatia's accession to the European Union, the Schengen Area, and the Eurozone, the structure of the immigrant population has shifted. Previously, it consisted primarily of migrants from neighboring countries such as Bosnia and Herzegovina, Serbia, Kosovo, North Macedonia, and Albania—populations culturally closer to the local environment, which generally eased the adaptation process. Today, alongside citizens of Bosnia and Herzegovina, the most numerous group of immigrants are citizens of Nepal, followed by India, the Philippines, Bangladesh, Uzbekistan, Egypt, and other countries from Asia and Africa. This demographic transformation raises critical questions about the full integration and inclusion of these groups, particularly within the labor and housing markets in Croatia and the City of Zagreb.

In light of demographic and economic projections suggesting Croatia could have up to half a million foreign workers by 2030, the integration of third-country nationals is both a social and economic priority. Simultaneously, Croatia's entry into the Schengen Area has led to a temporary increase in the number of international protection seekers, although the vast majority still leave the country before a first-instance decision is rendered. As of early 2025, over 1,000 individuals had been granted international protection, and nearly 30,000 were under temporary protection from Ukraine. Consequently, Croatian society—and especially urban centers like Zagreb—is becoming more ethnically and culturally diverse and complex.

This research emerged from the recognized need to systematically map the needs of individuals of foreign origin and to better understand their position and integration challenges in Zagreb. It was carried out in collaboration with representatives of the city administration, civil society organizations active in migrant integration, and members of the target population. A key element of the methodology was the participatory research approach (co-design), which involved individuals under international or temporary protection, as well as foreign workers, in both the design and implementation phases of the research. These participants contributed to defining priorities and co-developing research tools, ensuring that user needs remained central throughout the process.

The research followed a mixed-methods approach, combining three key components:

Desk research involved a legal and policy analysis of available documentation related to the implementation of integration plans and measures. This included reviews of relevant legislation, strategic documents, and academic and professional literature at the international, European, and national levels, with a particular focus on the City of Zagreb.

Qualitative fieldwork took place during December 2024 and January to March 2025. It involved 29 participants: 12 city administration officials, 8 civil society representatives, and 9 users of integration services. Focus groups and interviews were thematically analyzed to capture institutional perspectives, civil society experiences, and lived experiences of migrant and refugee participants.

Quantitative fieldwork consisted of two online surveys: one targeting implementers of integration measures within civil society organizations, and another targeting end-users—individuals of migrant and refugee origin residing in Zagreb.

The analysis found that the City of Zagreb is currently the only local government unit in Croatia with formally adopted strategic documents focused on the integration of third-country nationals. The first of these, adopted in 2022, sought to promote the inclusion of international protection seekers and beneficiaries into Zagreb’s social fabric, contributing to the broader development of the city’s migration policy. The report on its implementation indicated that the planned measures were largely carried out in 2022.

The second strategic document—the Action Plan for the Implementation of the Integrating Cities Charter (2023–2024)—was adopted by the Zagreb City Assembly in May 2023. This document outlines measures across seven thematic areas: (1) Information and Access to Rights, (2) Social and Healthcare Services, (3) Language Learning and Education, (4) Intercultural Learning, (5) Job Search Preparation and Employment, (6) Strengthening Local Integration Capacities, and (7) Inter-City and International Cooperation. Each area includes specific actions, timelines, required resources, and performance indicators.

Among these measures, the plan prioritized the establishment of a central information point. In response, and with support from UNHCR, Zagreb launched the “Welcome Center (Centar dobrodošlice / One-Stop Shop)” in September 2024. This center provides information and services to international protection seekers, those granted international or temporary protection, and foreign workers with residence and work permits—making it the first of its kind in Croatia.

Fieldwork results from civil society organizations, which are implementation partners in many city-funded projects, were generally positive. They rated the city’s integration efforts as “good,” while also offering detailed suggestions for improving the Action Plan’s practical implementation. Their primary requests included: reliable financial support, access to premises for running programs, and stronger coordination with city offices to facilitate information exchange, experience sharing, and joint planning.

A recurring theme was the need to expand and professionalize the role of the Welcome Center, transforming it from a basic information point into a comprehensive service hub. Desired features included: legal aid, translation services, cultural mediation, empowerment workshops, Croatian language classes, orientation sessions, and an informative website that clearly outlines rights, responsibilities, institutional contacts, and available services.

Survey responses from users highlighted several barriers to integration. Chief among them were difficulties in accessing Croatian language instruction, particularly when courses conflicted with work schedules. Users also reported that public officials often lacked sufficient English-language skills, making administrative interactions more difficult. Among Ukrainian respondents, many expressed uncertainty and concern regarding their legal and social status once temporary protection ends.

Qualitative data from interviews and focus groups confirmed these findings and revealed additional systemic challenges. While city officials acknowledged the Welcome Center as a major step forward, they emphasized that many key integration domains—such as housing and labor market access—fall outside local jurisdiction. Civil society actors stressed that the

distribution of printed materials is insufficient and must be complemented by active support in claiming rights and navigating institutions. Most users positively evaluated the opening of the Welcome Center but underscored that it is only a beginning. Many participants reported difficulty navigating the complex administrative landscape, resulting in unfiled applications or misunderstandings about eligibility. Therefore, the center's long-term success will depend on its capacity to not only provide information but also actively dismantle administrative barriers to the exercise of legal rights.

In conclusion, this research offers a set of evidence-based recommendations to enhance the quality and accessibility of integration measures and services in Zagreb. These findings are intended to support the City of Zagreb in preparing its next integration strategy and action plan—ensuring that policies are aligned with the real needs of third-country nationals and that the city remains a leader in inclusive urban governance.