



***STRATEGIJA MIGRACIJSKE POLITIKE***

***REPUBLIKE HRVATSKE***

***ZA 2006./2007. GODINU***

*Zagreb, prosinac 2005.*

# STRATEGIJA MIGRACIJSKE POLITIKE REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2006./2007. GODINU

<b>I.</b>	<b>UVOD</b>	3
<b>I.1.</b>	<b>Ishodišta strategije za zajednicku migracijsku i politiku azila u Europskoj uniji</b>	5
<b>I.2.</b>	<b>Temelji migracijske politike Republike Hrvatske</b>	7
<b>I.3.</b>	<b>Nacela migracijske politike</b>	7
<b>I.4.</b>	<b>Sastavnice migracijske politike</b>	8
<b>II.</b>	<b>OCJENA STANJA MIGRACIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ</b>	9
<b>II.1.</b>	<b>Ulazak, boravak i rad stranaca u Republici Hrvatskoj</b>	9
<b>II.1.1.</b>	<b>Vizna politika</b>	9
<b>II.1.2.</b>	<b>Privremeni boravak</b>	10
<b>II.1.2.1.</b>	<b><i>Radna dozvola</i></b>	10
<b>II.1.2.2.</b>	<b><i>Poslovna dozvola</i></b>	12
<b>II.1.3.</b>	<b>Stalni boravak i pitanja vezana uz sukcesiju bivše države</b>	13
<b>II.2.</b>	<b>Hrvatsko državljanstvo</b>	15
<b>II.2.1.</b>	<b>Stjecanje državljanstva</b>	15
<b>II.2.2.</b>	<b>Prestanak hrvatskog državljanstva</b>	16
<b>II.3.</b>	<b>Azil</b>	17
<b>II.4.</b>	<b>Integracija stranaca</b>	18
<b>II.5.</b>	<b>Nezakonite migracije</b>	19
<b>III.</b>	<b>CILJEVI MIGRACIJSKE POLITIKE</b>	20
<b>IV.</b>	<b>MJERE I AKTIVNOSTI ZA PROVEDBU MIGRACIJSKE POLITIKE</b>	21
<b>V.</b>	<b>ZAKLJUČAK</b>	25

Na temelju članka 80. Ustava Republike Hrvatske i članka 86. stavak 2. Zakona o strancima («Narodne novine», broj 109/03.) Hrvatski sabor na sjednici održanoj \_\_\_\_\_ godine, donio je

# **STRATEGIJU MIGRACIJSKE POLITIKE REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2006./2007. GODINU**

## **I. UVOD**

Intenziviranjem migracijskih kretanja ljudi u cijelom svijetu, koja nisu zaobišla niti Republiku Hrvatsku, pojavila se potreba za donošenjem cjelovite migracijske politike u Republici Hrvatskoj kojom će se utvrditi postojeće stanje, ali i definirati mjere odnosno aktivnosti koje je potrebno poduzeti u cilju uređenja migracijskih kretanja. Nepostojanje ovakvog političkog i pravnog okvira predstavljalo je krupan nedostatak tijekom donošenja zakonskih propisa koji se odnose na područje migracija, poglavito Zakona o strancima i Zakona o azilu.

Slijedom navedenog, Zakonom o strancima propisano je donošenje akta o migracijskoj politici. Navedeni Zakon te Zakon o azilu, djelomično su usklađeni s pravnom stecevinom Europske unije. Jednako tako, postoji potreba za izradom novog zakonskog propisa o hrvatskom državljanstvu. Europsko usmjerenje Republike Hrvatske ocituje se i iz Nacionalnog programa Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji, Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju te niza drugih međunarodnih dokumenata kojih je Republika Hrvatska potpisnica.

Migracije, kao stalan proces kretanja ljudi, nalaze se u središtu političkog interesa, ne samo u Europi, nego i u cijelom svijetu. Ukupan broj registriranih stranaca u europskim zemljama u godini 2001/2002 iznosi oko 22,72 milijuna osoba, što iznosi oko 4.5 % ukupnog stanovništva Europe. Najveći postotak od navedenog broja stranaca prebiva u Zapadnoj Europi, odnosno u zemljama tzv. Stare Europe. Treba napomenuti da statistika o migracijama često pogrešno procjenjuje obujam migracija zbog neregistriranih migranata, višestruko registriranih migranata (ista osoba registrirana u više država, često pod različitim imenima), odnosno nezakonitih migracija. Ista kategorija obuhvata migrante koji u zemlju ulaze nezakonito, odnosno koji ne napuštaju zemlju nakon što im istekne viza ili odobrenje boravka, kao i tražitelje azila koji ostaju u zemlji, iako su im nadležna državna tijela odbila priznati status azilanta.

Najčešći uzroci migracija mogu se svrstati u četiri skupine:

- gospodarski,
- socijalni,
- politički i
- humanitarni.

Medunarodne migracije pojavljuju se većinom u tri oblika:

- zakonite ili slobodne migracije pojedinaca koji po vlastitoj volji i u okviru postojećih zakona mijenjaju državu svoga prebivališta ili boravišta;
- prisilne migracije kad ljudi bježe ili kao pojedinci u strahu ispred progona ili masovno zbog straha pred kršenjem ljudskih prava ili humanitarnog prava te drugih okolnosti koje su prouzrokovane različitim konfliktima ili katastrofama i
- nezakonite migracije, koje uključuju nedopuštene prelaskе granica te nedopušteni boravak odnosno boravak u tuđoj državi.

Obzirom na broj migranata, migracijski pritisak i pitanja koja se javljaju s tim u svezi, potreban je sveobuhvatan pristup problemu. Gotovo sve zemlje svijeta suočene su s međunarodnom migracijom, bilo kao zemlje podrijetla, tranzita ili odredišta. Zbog mijenjanja geopolitičke situacije te gospodarskog razvoja, otvaraju se novi migracijski putovi, a zemlje središnje i istočne Europe, do sada zemlje podrijetla ili tranzita, postaju zemlje odredišta. Navedena povećana mobilnost ljudi koji su u potrazi za radom ili sigurnošću zahtijeva intenzivniju aktivnost država i međunarodnih organizacija te pojačanu bilateralnu i regionalnu suradnju.

Posebnu pozornost treba posvetiti kompleksnom odnosu između migracija i gospodarskog razvoja. Evidentno je da postoji rastuća potražnja za radnom snagom u Europi. Navedeno je vezano uz starenje populacije, održiv gospodarski rast i promjene u svijetu rada (napredak novih tehnologija, globalizacija ekonomije, WTO sporazum). Da bi se odgovorilo na navedene izazove, države moraju usvojiti nove politike i prakse kojima će regulirati i upravljati migracijskim tokovima.

Europska konvencija o ljudskim pravima, Europska konvencija o pravnom statusu radnika migranata, Europska socijalna povelja i Europska konvencija o socijalnom osiguranju predstavljaju pravni temelj kojemu je cilj osigurati prava radnika migranata i migranata općenito.

Navedene konvencije jamče migrantima jednak tretman s državljanima u područjima kao što su pravo na rad, pravo na socijalnu sigurnost, pravo na članstvo u sindikatima i pravo na spajanje obitelji. U Preporuci Vijeca Europe o sigurnosti boravka migranata koji su dugoročno primljeni, postoji niz načela i kriterija koje bi države članice trebale uzeti u obzir prilikom izrade i provođenja zakonskih propisa. To su:

- jednak pristup zaposlenju i gospodarskim aktivnostima;
- jednak tretman u područjima povezanim s profesionalnom djelatnošću;
- posebna zaštita druge generacije migranata, uzimajući u obzir načelo uzajamnosti;
- minimalne postupovne, upravne i pravne zaštite u slučaju ukidanja odobrenja boravka ili otkaza boravka;
- mogućnost primitka u državljanstvo.

Demografska kretanja upućuju na to da će u nekim slučajevima migracije biti važan dugoročni čimbenik koji može utjecati na već prisutan problem starenja stanovništva. Utjecaj radne migracije na zaposlenost u zemljama primateljicama je većinom pozitivan, te ima za posljedicu gospodarsku ekspanziju, gospodarski rast, stvaranje novih radnih mjesta, te pomladivanje stanovništva, kao i utjecaj na sustav mirovinskog i socijalnog osiguranja. U

globalnim razmjerima, postoji konkurencija između zemalja u smjeru privlačenja visoko stručno osposobljene radne snage te, sukladno tome, pravni okvir koji takvoj radnoj snazi omogućava lakše reguliranje boravišnih i radnih dozvola. U zemljama podrijetla pojavljuje se upravo suprotan fenomen, budući da gubitak obrazovane radne snage, tzv. "odljeva mozгова", predstavlja rastući problem. Naime, to uzrokuje gubitak gospodarskih sredstava koja su bila uložena u školovanje tih osoba kao i, općenito, odljev kvalificiranog radno sposobnog stanovništva. Stoga je zadaća svih nadležnih tijela u državama podrijetla da primjerenim mjerama potiču povratak takvih migranata, budući oni sa sobom donose znanja, sposobnosti, iskustva i kapital.

Navedena dinamika migracija zahtijeva novu politiku upravljanja migracijama, a strategija upravljanja migracijama trebala bi se temeljiti na četiri osnovna principa:

- princip zakonitosti - potrebno je uspostaviti sustav mjera i aktivnosti za učinkovito upravljanje migracijama, tako da se povećaju mogućnosti i dobrobit kako za migrante tako i za državu primateljicu, uz istodobno smanjivanje nezakonitih migracija i trgovanja ljudima;
- princip integracije - osigurati okruženje koje će pridonijeti integraciji stranaca u društvo;
- princip sigurnosti države i stanovništva - osigurati zaštitu i mogućnost brzog djelovanja službi nadležnih za sigurnost, u slučajevima nezakonitih migracija ili većih migracijskih valova;
- princip međunarodne suradnje - osigurati dijalog i suradnju sa zemljama podrijetla, kao i s trećim državama, kako bi se vanjska politika, u dijelu koji se odnosi na područje migracija, uskladila i povezala s ciljevima migracijske politike.

Strategiju upravljanja migracijama treba sagledati kao cjelinu koja će se primjenjivati kroz duže vremensko razdoblje, a temelj migracijske politike treba biti poštivanje ljudskih prava.

Slijedom navedenog, postoji potreba nadzora migracijskih kretanja kroz mjere kojima će se promicati zakonite migracije, a poduzimati mjere kojima će se sprječavati nezakonite migracije, trgovanje ljudima i krijumčarenje i to kroz:

- politiku viza,
- razmjenu informacija, suradnju i koordinaciju između državnih tijela,
- upravljanje granicama,
- međunarodnu i regionalnu suradnju policija,
- kazneno pravo i
- pravno uređenje problematike stranaca te pitanje readmisije.

## **I.1. Ishodišta strategije za zajedničku migracijsku i politiku azila u Europskoj uniji**

Amsterdamskim ugovorom od 1. svibnja 1999. godine, kojim su Schengenska pravila za područje pravosuđa i unutarnjih poslova, uvedena u *acquis* Europske unije, utvrđeni su i

temelji za izgradnju zajednickog prostora "slobode, sigurnosti i pravde", ciji je cilj daljnje reguliranje slobodnog kretanja osoba, jedne od cetiri osnovne slobode unutarnjeg EU tržišta.

Europsko vijece je 1999. godine, u Tampereu, postavilo elemente strategije za provodenje odredbi zajednicke migracijske i politike azila u praksi. Ta se strategija iskazuje u:

- partnerstvu između država Europske unije i država izvora migracija, te država preko kojih prelaze migracijski tokovi. U tom je smislu na području Europske unije nužan cjelovitiji pristup fenomenu migracija na politickoj razini, na razini poštivanja ljudskih prava i vezano uz pitanje razvoja država podrijetla i tranzita. Države članice Europske unije se stoga poziva na usklađivanje zajednicke unutarnje i vanjske migracijske politike;
- mjerama za uspostavu zajednickog europskog azilnog sustava, koje bi sadržavale jasno određenje koja je država odgovorna za provodenje postupka priznavanja azila, zajednicke standarde za učinkovit i praviclan postupak azila, kao i zajednicke minimalne uvjete prihvata tražitelja azila te usklađivanje normativnih pravila o priznanju i sadržaju statusa izbjeglice;
- mjerama za osiguranje praviclanog tretmana državljana trećih država koji legalno borave na teritoriju država članica Europske unije, prvenstveno odlucnijom integracijskom politikom i nediskriminiranjem u pristupu gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, te borbom protiv svih oblika diskriminacije, ksenofobije i rasizma. Cilj je izjednaciti prava doseljenih državljana trećih zemalja, koji dugorocno zakonito borave u određenoj državi članici Europske unije, s pravima koja uživaju državljani Europske unije te im omogućiti dobivanje državljanstva;
- prijedlozima o, u kontekstu novih gospodarskih i demografskih pokazatelja te ocjena, iskazivanju potrebe da se pored prijama osoba iz humanitarnih razloga, razloga po Ženevskoj konvenciji i spajanja obitelji, također omogućiti zakoniti prihvati i boravak gospodarskih migranata te provede usklađivanje zakonodavstva na tom području;
- učinkovitijem upravljanju migracijskim tokovima, kroz suradnju s državama podrijetla i tranzita, borbom protiv nezakonitih migracija i trgovanja ljudima, međusobnim pružanjem tehnicke pomoci granicnih službi, jačanjem uloge Europol-a.

U prvoj polovici 2004. godine institucije Europske unije ocijenile su postignute rezultate petogodišnje provedbe zaključaka iz Tamperea. Ocjena je Europskog parlamenta i Europske komisije da veci prioritet pri postavljanju buducih ciljeva treba dati integraciji zakonitih migranata, buduci da je ogroman porast trgovanja ljudima i nezakonitih migracija usko povezan s nepostojanjem zakonitih nacina koji bi omogućili migrantima ulazak na europsko tržište rada. Borba protiv nezakonitih migracija i terorizma predstavlja prioritet, obzirom da je to trenutno najveća prepreka stvaranju zajednickog prostora "slobode, sigurnosti i pravde".

U studenome 2004. godine Europsko vijece donijelo je tzv. Haški program za sljedece petogodišnje razdoblje, s ciljem jačanja slobode, sigurnosti i pravde u Europskoj uniji, te

nadogradnje postignuća Tampere programa. Sukladno predviđanjima novih izazova s kojima se svakodnevno susreću sve države Europe, u točki 1.6: Vanjski opseg azila i migracija, podtočka 1.6.1: Partnerstvo s trećim državama, navodi se da politika Europske unije treba imati za cilj pomaganje trećim državama u njihovim naporima da unaprijede institucije za upravljanje migracijama i zaštitu izbjeglica, te za sprječavanje i borbu protiv nezakonitih doseljavanja.

Jednako tako, Vijeće ministara Europske unije je, u travnju 2004. godine, prihvatilo Direktivu o zajedničkoj definiciji izbjeglice ili osobe koja na drugi način traži međunarodnu zaštitu, te o pravima i pogodnostima vezanim uz ove statute (tzv. *Qualification Directive*). Vijeće je također postiglo politički sporazum o Direktivi o postupku priznavanja azila, u kojoj države članice postavljaju zajednička pravila postupanja u ovakvim slučajevima. Ove direktive, zajedno s ostalim normativnim instrumentima o azilu koji su već ranije doneseni, jamče minimalnu razinu zaštite i pravednosti te kvalitetu provođenja postupka osobama koje zatraže međunarodnu zaštitu, u svim državama članicama.

Ovo osiguranje minimalnih standarda tek je prva faza procesa koji mora biti nastavljen. Europska unija predviđa izdvajanje financijskih sredstava za nove države članice, radi uspostave kontrole vanjskih granica u borbi protiv ulaska droga, oružja i nezakonitih migracija iz zemalja s istoka, naročito s područja bivšeg Sovjetskog Saveza i središnje Azije.

## **I.2. Temelji migracijske politike Republike Hrvatske**

Sukladno odredbama Ustava Republike Hrvatske, Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju te međunarodno preuzetim obvezama, migracijska politika temelji se na:

- zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda;
- načelima međunarodne solidarnosti i sudjelovanja u međunarodnim aktivnostima sprječavanja i uklanjanja mogućih uzroka neželjenih migracija;
- provedbi aktivne migracijske politike u odnosima sa susjednim državama u srednjoj i jugoistočnoj Europi, kao i na širem europskom prostoru;
- uredenju migracija;
- pružanju pune zaštite i pomoći izbjeglicama i tražiteljima azila;
- integraciji zakonitih migranata u hrvatsko društvo;
- usredotočenosti na mogućnost dragovoljnog vraćanja nezakonitih migranata;
- sustavnom praćenju migracijskih kretanja u Republici Hrvatskoj i svijetu.

## **I.3. Načela migracijske politike**

Temeljna načela migracijske politike Republike Hrvatske su:

- načelo poštivanja ljudskih prava i sloboda, što podrazumijeva ispunjavanje obveza iz Ustava Republike Hrvatske, međunarodnih konvencija i ugovora te poštivanje opće prihvaćenih načela i pravnog poretka. To načelo zahtijeva poštivanje ljudskih prava svih

ljudi i u skladu s pravnim propisima, zaštitu osobnih podataka i osobne slobode, te nacela zabrane vraćanja (*non-refoulement*);

- nacelo odgovornosti države, prvenstveno za zakonita preseljenja i odseljavanja te uređivanje naturalizacije. To nacelo se također odnosi na zakonita preseljavanja i vraćanje državljana i osoba hrvatskog podrijetla te na odgovornost za očuvanje i razvitak identiteta hrvatskog naroda;
- nacelo solidarnosti, međunarodne podjele tereta i odgovornosti, što pretpostavlja obvezu pružanja zaštite i pomoći izbjeglicama, uključujući i nezakonite migrante;
- nacelo dugoročne makroekonomske korisnosti;
- nacelo povijesne odgovornosti, koje se gradi na konceptu kontinuiteta povijesti i zaštiti nacionalnih interesa;
- nacelo ravnopravnosti, slobode i uzajamnog sudjelovanja, koje se prvenstveno temelji na integracijskoj politici.

#### **I.4. Sastavnice migracijske politike**

Migracijska politika je vrlo složeno i dinamično područje, koje objedinjava:

- politiku upravljanja migracijskim tokovima, koja obuhvaća zakonita migracijska kretanja vezana uz gospodarske, socijalne i političke razloge, kao i sprječavanje nezakonitih migracija i borbu protiv krijumčarenja i trgovanja ljudima, uz posebnu pozornost na istovremenu zaštitu i pomoć žrtvama;
- politiku useljavanja, koja se odnosi na uređenje doseljavanja, nacela i pravila postupaka koji strancima dopuštaju ulazak, boravak i/ili zapošljavanje te stalno naseljavanje;
- politiku zaštite izbjeglica, koja između ostaloga obuhvaća sudjelovanje u međunarodnom rješavanju izbjegličkih problema i njihovih uzroka, te azilnu politiku, koja se odnosi na prijam, vrste i opseg zaštite te oblike boravka podnositelja zahtjeva za priznanje statusa azilanta i osoba koje su taj status već stekle, repatrijacije i preseljenja;
- integracijsku politiku u užem smislu, koja se odnosi na integraciju prisutnih i potencijalnih doseljenika, mjere države i društva koje omogućavaju kvalitetan život doseljenika, aktivno sprječavanje diskriminacije, ksenofobije i rasizma, te pružanje mogućnosti doseljenicima da postanu aktivni sudionici društvenog života i sveukupnog razvitka Republike Hrvatske.

Razvoj migracijske politike temelji se na međusobnoj povezanosti i interakciji čimbenika koji utječu na migracijske tokove te je u tom procesu potrebno:

- uskladiti migracijsku politiku s gospodarskom, socijalnom, demografskom i kulturološkom politikom;



- na odgovarajući način institucionalizirati migracijsku politiku kroz sustav javne uprave, što bi omogućilo samostalno, kvalitetno i učinkovito izvršavanje zadataka koristeći pravnu stečevinu Europske unije i iskustva iz tog područja;
- dovršiti usklađivanje sustava s međunarodnim normama na području sigurnosti, ljudskih prava i sloboda, koji se temelje u dosljednom poštivanju načela zabrane vraćanja (*non-refoulement*), humanitarne zaštite, spajanja obitelji te uvažavanju i poštivanju osnovnih načela pravednosti;
- uspostaviti uvjete u kojima bi migracijski procesi doprinosili gospodarskom i društvenom razvitku;
- poticati znanstvene i istraživačke djelatnosti u području migracija;
- pratiti učinkovitost i dosljednost primjene prihvaćenih mjera, usklađenost između ciljeva, mehanizama i učinaka migracijske politike s ciljem neprekidnog prilagodavanja novim okolnostima i procesima;
- omogućiti potpuni nadzor i uvažavati stavove i primjedbe struke, Hrvatskog sabora, sudskih vlasti, međunarodnih institucija kao i javnog mnijenja.

## **II. OCJENA STANJA MIGRACIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Republika Hrvatska je po svom zemljopisnom položaju na putu brojnih migracijskih tokova između istoka i zapada. Gospodarski razvoj, prometna povezanost, potrebe tržišta rada i otvorenost granica pogodovali su brojnosti migracijskih kretanja. Republika Hrvatska je tradicionalno, osim brojne gospodarske i političke emigracije, bila i zemlja useljavanja, osobito migranata s područja nekadašnje zajedničke države. Ratna zbivanja u posljednjem desetljeću 20. stoljeća i raspad zajedničke države osnažili su taj proces i prouzročili masovne imigracije stanovništva u Republiku Hrvatsku, te istodobno kretanja s područja Balkana prema zemljama zapadne i sjeverne Europe.

Dobivanjem statusa kandidata za članstvo u EU, neprijeporno je da će migracije u Republici Hrvatskoj dobiti novu dimenziju, karakter i značaj.

U tom kontekstu, izvjesno je da će Republika Hrvatska vrlo brzo postati i zemlja odredišta za velik broj, kako zakonitih tako i nezakonitih migranata.

### **II.1. Ulazak, boravak i rad stranaca u Republici Hrvatskoj II.1.1. Vizna politika**

Jedno od glavnih sredstava nadzora ulaska stranaca u Republiku Hrvatsku je vizna politika. Postupci odobravanja i izdavanja viza podijeljeni su između Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija (MVPEI) i Ministarstva unutarnjih poslova (MUP), stoga postoji potreba stvaranja jedinstvene baze podataka o izdanim i odbijenim vizama. Stvaranje

jedinstvene baze podataka započelo je 2002. godine povezivanjem diplomatskih misija odnosno konzularnih ureda (DKMU), koji izdaju vize suradujući s MUP-om putem informacijsko dokumentacijskog sustava (IKOS). Trenutno je 31 DMKU-a povezano putem navedenog sustava te postoji potreba daljnjeg informatičkog povezivanja svih DMKU-a s MUP-om.

Vizni sustav Republike Hrvatske gotovo je u potpunosti uskladen s viznim sustavom Europske unije. Razlike postoje u odnosu na državljane Bosne i Hercegovine, Makedonije i Turske kojima je potrebna viza za ulazak u EU, dok u Republiku Hrvatsku mogu ući bez vize. Isto tako, Vlada Republike Hrvatske donijela je Odluku o privremenoj suspenziji viznog sustava za državljane Srbije i Crne Gore do 31. prosinca 2005. godine.

Izdavanje hrvatskih viza najčešće traže državljani Albanije, Ukrajine, NR Kine, a do privremene suspenzije oko 40% viza odnosilo se na državljane Srbije i Crne Gore.

Državljanima zemalja kojima za ulazak u Republiku Hrvatsku nije potrebna viza, u Republici Hrvatskoj mogu boraviti do 90 dana neprekidno ili s prekidima u vremenskom razdoblju od 6 mjeseci (tzv. turistički boravak).

Prema podacima za posljednjih 5 godina, vidljiva je tendencija porasta broja ulazaka i boravaka stranih državljanina u Republici Hrvatskoj. Razlozi za to su svakako turistička privlačnost naše zemlje, ali i opća prihvaćenost Republike Hrvatske kao sigurne države, s velikim, a dosad nedovoljno iskorištenim gospodarskim potencijalom.

*Prikaz broja stranaca evidentiranih na boravku u Republici Hrvatskoj do 90 dana, po godinama:*

<b>GODINA</b>	<b>STRANCI</b>
2000.	2.801.451
2001.	3.188.115
2002.	3.544.088
2003.	3.523.346
2004.	5.100.184
2005. (do 30. studenog)	5.432.659

### **II.1.2. Privremeni boravak**

Stranac koji, zbog određenog razloga (rad, studiranje, liječenje, školovanje, spajanje obitelji i drugi opravdani razlog), namjerava boraviti u RH duže od 90 dana, mora urediti privremeni boravak. Zakon o strancima propisuje da se zahtjev za prvi privremeni boravak može podnijeti u zemlji ili u inozemstvu. Međutim, prema pravnoj stecevini EU stranac mora zahtjev za svaki prvi privremeni boravak podnijeti isključivo u diplomatskoj misiji-konzularnom uredu države u kojoj namjerava boraviti, te je u tom dijelu hrvatski propis potrebno uskladiti s EU *acquisom*.

Ukupan broj stranaca, kojima je odobren privremeni boravak u razdoblju od 1995. do 2004. godine, bio je 94.823 osoba. Najveći broj odobrenih privremenih boravaka bio je u svrhu spajanja obitelji, zapošljavanja i školovanja. Novi Zakon o strancima preciznije propisuje tko može ostvariti pravo na boravak u svrhu spajanja obitelji, ali je još uvijek liberalniji od uvjeta koje propisuje Direktiva Vijeća Europe broj: 2003/86/EC, od 22. rujna 2003. godine, o pravu na spajanje obitelji.

Jedan od problema vezanih uz statute stranaca odnosi se na uredenje boravka žrtvama trgovanja ljudima. Naime, u posljednjih nekoliko godina trgovanje ljudima poprimilo je alarmantne razmjere. Pracenjem pojavnosti trgovanja ljudima utvrđeno je da je Republika Hrvatska uglavnom zemlja tranzita, ali se pojavljuje i kao zemlja podrijetla odnosno odredišta. Trgovanje ljudima obuhvata vrbovanje, prijevoz, transfer, pružanje smještaja i prihvata osoba. Pri tome se koriste razlicita sredstva kao što su: prijetnje, upotreba sile ili drugih oblika prinude, otmice, prijevare, zlouporabe ovlasti ili položaja bespomocnosti, davanje ili primanje placanja da bi se postigla privola osobe koja ima kontrolu nad drugom osobom, a u svrhu izrabljivanja. Zakonom o strancima predvidena je mogucnost odobravanja privremenog boravka žrtvama trgovanja ljudima.

Operativnim planom za suzbijanje trgovanja ljudima u 2005. godini, predvidene su aktivnosti analize stanja i opsega izmjena i dopuna Zakona o strancima, te izrada Prijedloga nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama tog Zakona. Navedene promjene odnose se na usporedbu i analizu važeceg Zakona s medunarodnim standardima i iskazivanje potreba-reguliranje statusa boravka žrtve trgovanja ljudima kao posebne taksativno navedene kategorije.

#### ***II.1.2.1. Radna dozvola***

Republika Hrvatska je tradicionalno zemlja odredišta za određene kategorije stranih državljana koji žele raditi u Republici Hrvatskoj. Prema podacima Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, najviše radnih dozvola u razdoblju od 1994. do 2003. godine odobreno je državljanima BiH, SCG, Makedonije i Slovenije. Od kraja 90.-ih postupno se povećava broj radnih dozvola odobrenih državljanima i drugih zemalja Europe: Austrije, Njemacke, Francuske, Italije i Velike Britanije.

Kvalifikacijska struktura stranih državljana kojima su odobrene radne dozvole postupno se izmijenila. Pocetkom devedesetih najviše je zahtjeva za izdavanje radnih dozvola podneseno za, u Republici Hrvatskoj, deficitarna zanimanja srednje i niže strucne spreme (zidar, tesar, zavarivac i dr.), a od sredine devedesetih postupno se povećava broj radnih dozvola izdanih strancima koji imaju višu ili visoku strucnu spremu (menadžeri, prokuristi i dr.).

Sukladno Zakonu o strancima, nadležnost za izdavanje radnih dozvola, od 01. siječnja 2004. godine, prešla je s Hrvatskog zavoda za zapošljavanje na MUP i uvedena je obveza utvrđivanja godišnje kvote radnih dozvola. Vlada Republike Hrvatske je prvi put, za 2004. godinu, donijela Odluku o utvrđivanju godišnje kvote radnih dozvola za zapošljavanje stranaca. Iskustvo u provedbi navedene Odluke, tijekom prve dvije godine primjene, pokazalo je da radne dozvole za pojedina zanimanja uvrštene u sustav kvota nisu iskorištene. Jednako tako, namjera zakonodavca da se o boravku i radu odlucuje istodobno nije provediva u praksi. Naime, zahtjev za izdavanje radne dozvole koji podnosi poslodavac uvjet je za odobravanje privremenog boravka, te se o zahtjevima ne može odlucivati istodobno.

Najviše radnih dozvola, za strance sa završenom srednjom strucnom spremom, izdano je za rad u gradevinarstvu, brodogradnji, turizmu i ugostiteljstvu, dok se strani radnici s višom i visokom strucnom spremom uglavnom zapošljavaju na poslovima u rukovodnim strukturama trgovackih društava (clanovi uprava, direktori), u stranim predstavništvima

(direktori), na poslovnima profesora u obrazovanju te na radnim mjestima predavaca stranih jezika i prevoditelja (izvorni govornici).

*Prikaz broja stranih radnika po spolu i strucnoj spremi na dan 30. studenog 2005.g.:*

<b>STRUCNA SPREMA</b>	<b>MUŠKARACA</b>	<b>ŽENA</b>	<b>UKUPNO</b>
Doktorat	2	-	<b>2</b>
Magistratura	6	2	<b>8</b>
Visoka sprema	1.393	359	<b>1.752</b>
Viša sprema	173	65	<b>238</b>
Srednja sprema	4.538	818	<b>5.356</b>
VKV	108	4	<b>112</b>
KV	937	11	<b>948</b>
PKV	52	6	<b>58</b>
Niža sprema	1.071	54	<b>1.125</b>
Bez spreme	14	7	<b>21</b>
Nepoznato	500	43	<b>543</b>
<b>UKUPNO</b>	<b>8.794</b>	<b>1.369</b>	<b>10.163</b>

*Prikaz broja stranih radnika po spolu i dobnoj strukturi na dan 30. studenog 2005.g.:*

<b>DOB</b>	<b>MUŠKARACA</b>	<b>ŽENA</b>	<b>UKUPNO</b>
Manje od 20 godina	65	16	<b>81</b>
20-25 godina	720	167	<b>887</b>
26-30 godina	1.256	324	<b>1.580</b>
31-35 godina	1.396	266	<b>1.662</b>
36-40 godina	1.374	201	<b>1.575</b>
41-45 godina	1.332	136	<b>1.468</b>
46-60 godina	2.425	224	<b>2.649</b>
Više od 60 godina	226	35	<b>261</b>
<b>UKUPNO:</b>	<b>8.794</b>	<b>1.369</b>	<b>10.163</b>

#### **II.1.2.2. Poslovna dozvola**

Zakonom o strancima uveden je institut poslovne dozvole, koja se smatra odobrenjem za boravak i rad na području Republike Hrvatske. U odnosu na institut poslovne vize prema Zakonu o kretanju i boravku stranaca, proširen je krug osoba kojima se izdaje poslovna dozvola na obrtnike i strance koji pružaju usluge u ime inozemnog poslodavca. Praksa izdavanja poslovnih dozvola u prve dvije godine primjene Zakona pokazala je neujednacen pristup i različito tumačenje tog instituta od strane različitih središnjih tijela državne uprave.

Prvotna namjera nadležnih ministarstava da se ovim institutom uklone administrativne prepreke za strana ulaganja u Republici Hrvatskoj, te da o boravku i radu odlucuje jedno

tijelo, nije se pokazala najboljim rješenjem u praksi. Isto tako, institut poslovne dozvole predviđen je i za osobe koje pružaju usluge u ime inozemnog poslodavca. Obzirom da se ne definiraju vrste usluga, postojeća zakonska formulacija otvara mogućnost izdavanja poslovnih dozvola i za djelatnosti za koje se prilikom izrade Zakona nije predviđalo izdavanje poslovnih, već radnih dozvola (npr. građevinska djelatnost i sl.). Ukoliko se i dalje želi zadržati institut poslovne dozvole, potrebno je ograničiti njezino izdavanje za određene vrste usluga (npr. intelektualne i sl.) i njezino odobravanje eventualno vezati uz visinu ulaganja u Republiku Hrvatsku.

Od 1995. do 2003. godine, sukladno odredbama Zakona o kretanju i boravku stranaca, bilo je izdano ukupno 8.840 poslovnih viza, dok je u 2004. godini, sukladno odredbama Zakona o strancima, bilo izdano ukupno 3.417, a u 2005. godini, do 30. studenog, 3.451 poslovnih dozvola.

Na dan 30. studenog 2005. godine, u statusu s izdanim poslovnim dozvolom nalazi se ukupno 3.376 stranih državljana. Status poslovne dozvole ima 1.370 državljana Bosne i Hercegovine, 374 državljana Republike Makedonije, 258 državljana NR Kine, 230 državljana Republike Slovačke, 155 državljana Republike Italije, 140 državljana Srbije i Crne Gore, 107 državljana SR Njemačke, 102 državljana Republike Slovenije, 90 državljana Austrije itd.

Najviše poslovnih dozvola u 2005. godini izdano je na području Županije primorsko-goranske (679), Grada Zagreba i Zagrebacke županije (655), Županije splitsko-dalmatinske (562) te Istarske (531) i Varaždinske (113) županije.

### **II. 1.3. Stalni boravak i pitanja vezana uz sukcesiju bivše države**

Medu temeljnim aktima koje je Hrvatski sabor donio oblikujući novi pravni okvir Republike Hrvatske, bili su Zakon o hrvatskom državljanstvu i Zakon o kretanju i boravku stranaca. Potrebno je naglasiti da je u bivšoj SFRJ, osim saveznog, postojalo i republiko državljanstvo i da je ono bilo određivano svakom građaninu. Postojali su relativno složeni, ali precizni propisi po kojima je svakom novorođenom djetetu određivano republiko državljanstvo. Jednako tako, svaki građanin koji je preseljenjem promijenio prebivalište, mogao je u upravnom postupku zatražiti i promjenu dotadašnjeg republikog državljanstva.

Imajući u vidu te činjenice, a boreći se za opstojnost države u ratnom sukobu, u uglavnom nesklonom međunarodnom okružju, zakonodavac se odlučio za načelo pravnog kontinuiteta. Naime, svim osobama koje su imale republiko državljanstvo dotadašnje SR Hrvatske, tj. koje su ga stekle po do tada važećim propisima, priznato je hrvatsko državljanstvo. Osim navedenim osobama, stjecanje hrvatskog državljanstva omogućeno je i onim pripadnicima hrvatskog naroda koji na dan stupanja na snagu Zakona o hrvatskom državljanstvu nisu imali hrvatsko državljanstvo, a na receni su dan imali prijavljeno prebivalište u Republici Hrvatskoj, uz uvjet davanja pisane izjave da se smatraju hrvatskim državljaninom.

Sve osobe koje su bile navedene u evidenciji prebivališta sa danom 08.10.1991. godine, a koje su se sukladno tadašnjim propisima smatrale jugoslavenskim državljanima, pod uvjetom reciprociteta stekle su status stranca na stalnom boravku u Republici Hrvatskoj temeljem članka 79. stavka 1. Zakona o kretanju i boravku stranaca ("Narodne novine" broj: 53/91, 22/92, 26/93 i

29/94). Prema podacima iz evidencije Ministarstva unutarnjih poslova, radilo se o 91.270 osoba.

Dijelu tih osoba prestao je status temeljem odredbe Zakona o kretanju i boravku stranaca, kojom je bilo propisano da će strancu prestati stalni boravak ukoliko iseli iz Republike Hrvatske ili boravi u inozemstvu duže od godine dana, a o tome nije obavijestio nadležnu policijsku upravu, odnosno postaju, ili ukoliko mu je izrečena mjera sigurnosti protjerivanja ili zaštitna mjera udaljenja ili otkazan boravak. Temeljem naprijed navedene zakonske odredbe Ministarstvo unutarnjih poslova donijelo je 40.278 rješenja o prestanku stalnog boravka. Nadalje, dio tih osoba (25.282) stekle su hrvatsko državljanstvo, dok su samoinicijativno iselile 5.683 osobe.

Polazeci od jasnog opredjeljenja Republike Hrvatske da se hrvatskim državljanima, pa i nedržavljanima, omogući povratak u mjesta ranijeg prebivališta, uz jamčenje nepovredivosti privatnog vlasništva, Hrvatski sabor donio je 1998. godine Program povratka i zbrinjavanja prognanika, izbjeglica i raseljenih osoba. Temeljem tog dokumenta i novog Zakona o strancima, koji je osobama koje su imale prebivalište u Republici Hrvatskoj i žele se vratiti omogućio reguliranje stalnog boravka pod povoljnijim uvjetima, od 12. travnja 2000. do 30. studenog 2005. godine ureden je status ukupno 3739 osoba.

Osim naprijed navedene kategorije stranaca, u desetogodišnjem razdoblju od 1995. do 30. studenog 2005. godine Ministarstvo unutarnjih poslova odobrilo je stalni boravak za 22.753 stranaca.

<b>Godina</b>	<b>Broj stranaca</b>
1995.	2.553
1996.	2.495
1997.	1.918
1998.	2.875
1999.	1.803
2000.	2.306
2001.	2.196
2002.	2.214
2003.	2.073
2004.	1.512
2005. (do 30. studenog)	798
<b>Ukupno:</b>	<b>22.753</b>

*Prikaz odobrenih statusa stranca na stalnom boravku po godinama (od 1995. do 30. studenog 2005. godine)*

U odnosu na ranije važeći Zakon o kretanju i boravku stranaca, novi Zakon o strancima, koji se primjenjuje od 1. siječnja 2004. godine, pooštrio je uvjete za odobravanje statusa stranca na stalnom boravku. Stalni boravak odobrit će se strancu koji u trenutku podnošenja zahtjeva ima neprekidan privremeni boravak u trajanju od 5 godina ili je 3 godine u braku s hrvatskim državljaninom ili sa strancem na odobrenom stalnom boravku, uz ispunjavanje ostalih zakonskih uvjeta. Zahtjev za odobravanje stalnog boravka može se podnijeti isključivo u Republici Hrvatskoj, dok je po starom zakonskom propisu zahtjev bilo moguće podnijeti i u diplomatskoj misiji ili konzularnom uredu. Na taj način, izbjegava se praksa da stalni boravak dobivaju stranci koji ne žive (borave) u Republici Hrvatskoj.

Boravak stranca u određenom, Zakonom propisanom trajanju, uz ispunjenje ostalih uvjeta, omogućava stjecanje hrvatskog državljanstva, što je u skladu s Preporukom Vijeća Europe broj: R(2000)15, o sigurnosti boravka migranata koji su dugoročno primljeni.

## **II.2. Hrvatsko državljanstvo**

### **II. 2.1. Stjecanje državljanstva**

U Zakon o hrvatskom državljanstvu ("Narodne novine", broj 53/91, 28/92 i 113/93), ugrađena su osnovna načela i standardi poznati u europskom zakonodavstvu, kao što su: načelo pravnog kontinuiteta državljanstva, načelo sprječavanja apatridnosti, načelo isključivosti hrvatskog državljanstva, načelo ravnopravnosti bračne i izvanbračne te usvojene djece.

Načelo pravnog kontinuiteta ocituje se u članku 30. stavak 1. recenog Zakona, kojim je propisano da se hrvatskim državljaninom smatra osoba koja je to svojstvo stekla po propisima važećim do dana stupanja Zakona na snagu.

Zakon o hrvatskom državljanstvu, u članku 3. propisuje načine stjecanja hrvatskog državljanstva:

- podrijetlom,
- rođenjem na teritoriju Republike Hrvatske,
- prirođenjem i
- po međunarodnim ugovorima.

Osnovni uvjeti za stjecanje hrvatskog državljanstva su prijavljeni boravak u trajanju od pet godina neprekidno do podnošenja zahtjeva, poznavanje hrvatskog jezika i latinicnog pisma, poštivanje pravnog poretka Republike Hrvatske, te otpust iz dosadašnjeg državljanstva. Pojedine kategorije osoba mogu steci hrvatsko državljanstvo po povoljnijim uvjetima. Tako pripadnici hrvatskog naroda, iseljenici i osobe koje su već imale hrvatsko državljanstvo, ali im je ono prestalo otpustom, mogu steci hrvatsko državljanstvo ne ispunjavajući uvjet boravka u Republici Hrvatskoj, otpusta iz dosadašnjeg državljanstva, poznavanja hrvatskog jezika i latinicnog pisma. Osobe koje su rodene u Republici Hrvatskoj mogu steci državljanstvo bez otpusta iz dosadašnjeg državljanstva, poznavanja hrvatskog jezika i latinicnog pisma, a osobe koje su u braku s hrvatskim državljanima i pod blažim uvjetima dužine boravka.

Od početka primjene Zakona o hrvatskom državljanstvu, 1991. godine, primljeno je u hrvatsko državljanstvo približno 1.100.000 osoba. Međutim, to ujedno ne znači da je u Republiku Hrvatsku uselilo toliko osoba. Dio osoba koje su stekle hrvatsko državljanstvo već je živio u Republici Hrvatskoj, kao državljani drugih republika bivše države. Najveći pak dio novih državljanina čine hrvatski iseljenici i pripadnici hrvatskog naroda koji prebivaju u drugim zemljama. Dio osoba primljenih u hrvatsko državljanstvo čine Hrvati koji su izbjegli iz zemalja nastalih raspadom bivše države, te su iselili u treće zemlje, najčešće u R Austriju, SR Njemačku i zemlje sjeverne Europe.

Vlada Republike Hrvatske pokrenula je postupak pristupa Europskoj konvenciji o državljanstvu. Iako je postojeći Zakon u većem dijelu uskladen sa Konvencijom, potrebno je pristupiti određenim izmjenama i dopunama Zakona o hrvatskom državljanstvu. Naime, Vijeće Europe imalo je primjedbe na odredbe članka 16. i članka 30. stavak 2. Zakona, koje uređuju rješavanje pitanja državljanstva za pripadnike hrvatskog naroda koji žive u

inozemstvu. Jednako tako, kroz godine primjene Zakona uoceni su nedostaci te nedorecenosti u Zakonu koji otežavaju primjenu u konkretnim slucajevima. To se, ponajprije, odnosi na teškoce oko utvrđivanja tko je pripadnik hrvatskog naroda. Cesto podnositelji zahtjeva za primitak u hrvatsko državljanstvo, po toj osnovi, ne mogu pružiti nikakav dokaz da su se tijekom života izjašnjavali kao pripadnici hrvatskog naroda, a isključivo na toj tvrdnji temelje svoj zahtjev.

Stoga je u novi Zakon o hrvatskom državljanstvu potrebno ugraditi primjedbe Vijeca Europe, standarde iz Europske konvencije o državljanstvu, ispraviti uocene nedostatke u primjeni zakonskih odredbi, te omogućiti ucinkovitije integriranje novih državljana u hrvatsko društvo.

Iako je u dosadašnjem Zakonu o hrvatskom državljanstvu za određene kategorije podnositelja zahtjeva propisano poznavanje hrvatskog jezika i latinicnog pisma, nije propisan način kako se provjerava poznavanja jezika i pisma, odnosno kakvo znanje podnositelj zahtjeva mora imati. Obzirom na uocene nedostatke u primjeni Zakona, te na činjenicu da se kroz pravnu stecevinu Europske unije pooštavaju uvjeti za stjecanje državljanstva i izrijekom zahtjeva poznavanje jezika države čije se državljanstvo traži, institut poznavanja hrvatskog jezika i pisma potrebno je tocnije odrediti.

Sukladno Konvenciji o smanjenju slucajeva višestrukog državljanstva i vojnim obveznicima u slucajevima višestrukog državljanstva, vecina europskih zemalja u svim slucajevima primanja u državljanstvo traži otpust iz dotadašnjeg državljanstva. Republika Hrvatska treba proširiti uvjet traženja otpusta i na neke slucajeve privilegirane naturalizacije.

Od sredine devedesetih godina opada broj zahtjeva za stjecanje hrvatskog državljanstva, da bi se u razdoblju od 2000. do 2005. godine kretao između 13 000 i 16 000 zahtjeva godišnje. U odnosu na broj stanovnika, broj zahtjeva, a posljedicno tome i broj primljenih u hrvatsko državljanstvo još uvijek je razmjerno velik.

Medutim, zahtjevi podnijeti zadnjih nekoliko godina su puno složeniji jer jaca pritisak državljana Srbije i Crne Gore, Bosne i Hercegovine i Makedonije za stjecanje hrvatskog državljanstva, što im omogućuje zapošljavanje u Republici Hrvatskoj, ali i odlazak u treće zemlje bez skupog i mukotrpnog, a cesto i bezuspješnog pribavljanja viza zemalja Europske unije. Jednako tako, radi mogućnosti stjecanja vlasništva nad nekretninama u Republici Hrvatskoj, zahtjeve za hrvatsko državljanstvo podnose državljani zemalja Europske unije, osobito iz bližeg okruženja.

## **II.2.2. Prestanak hrvatskog državljanstva**

Hrvatsko državljanstvo prestaje otpustom, odricanjem i po medunarodnom ugovoru.

U razdoblju od 1. siječnja 1992. do 31. prosinca 2004. godine 47.741 osobi prestalo je hrvatsko državljanstvo. Navedeni broj najviše se odnosi na prestanak hrvatskog državljanstva otpustom, a mali dio na prestanak hrvatskog državljanstva odricanjem. Prestanak državljanstva otpustom i odricanjem pretpostavlja zahtjev stranke, kao i već steceno ili zajamčeno državljanstvo druge države, kako bi se spriječila apatridnost. Po medunarodnom ugovoru nijednoj osobi nije prestalo hrvatsko državljanstvo.



Prestanci državljanstva se uglavnom odnose na hrvatske državljane koji žive u Austriji i Njemačkoj. Dio podnositelja zahtjeva zatražio je prestanak državljanstva i radi stjecanja državljanstva Slovenije, Švicarske, Italije, Švedske, Nizozemske, Danske, te drugih zapadnoeuropskih zemalja. Podnositelji zahtjeva kao razlog za prestanak hrvatskog državljanstva navode zapošljavanje odnosno zadržavanje zaposlenja, a mlada populacija i školovanje te stručno usavršavanje.

Otpust iz hrvatskog državljanstva najčešće traže osobe koje su hrvatsko državljanstvo stekle ranih 90.-tih godina kao pripadnici hrvatskog naroda iz Bosne i Hercegovine izbjegli u zapadnu Europu te drugi naraštaji hrvatskih iseljenika u europskim zemljama.

### **II.3. Azil**

Izbjeglence primarno nisu kategorija useljenika kojom države rješavaju svoje probleme vezane uz nedostatak radne snage ili njezinu nepovoljnu kvalifikacijsku strukturu. Razlog tome leži u činjenici što se priljev izbjeglica, pa tako i njihova dob, stručna sprema, poznavanje jezika i druge bitne sastavnice za provedbu migracijske politike ne mogu planirati, već je ta vrsta migracija posljedica rata, sukoba ili političkih nestabilnosti u određenoj zemlji ili regiji. Međutim, potreba provedbe konzistentne azilne politike počiva u temeljima međunarodnog humanitarnog prava i stavu međunarodne zajednice da sve države trebaju sudjelovati u podjeli tereta u slučaju velikih izbjegličkih kriza.

Ustav Republike Hrvatske tako, u članku 33., propisuje da strani državljanin i osoba bez državljanstva mogu dobiti utocište u Republici Hrvatskoj, osim ako su progonjeni za nepolitičke zločine i djelatnosti oprecne temeljnim načelima međunarodnog prava. Republika Hrvatska je potpisnica Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokola o statusu izbjeglica iz 1967. godine, koji uređuju pružanje međunarodne zaštite osobama koje su izbjegle iz države podrijetla zbog opravdanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili izraženog političkog mišljenja.

Republika Hrvatska primjenjivala je odredbe Ženevske konvencije i prije donošenja Zakona o azilu i to temeljem Zakona o kretanju i boravku stranaca. Prvi zahtjev za odobrenje azila u našoj zemlji podnjet je 1997. godine. Jednako tako, ne treba smetnuti s uma da je Republika Hrvatska, tijekom rata u Bosni i Hercegovini, a kasnije i na Kosovu te krize u Makedoniji, zbrinula ogroman broj izbjeglica, unatoč činjenici da je skrbila o stotinama tisuća prognanika s tada okupiranog područja naše države.

Hrvatski sabor donio je 2003. godine Zakon o azilu, koji je uglavnom uskladen s relevantnim međunarodnim dokumentima, a stupio je na snagu 1. srpnja 2004. godine. Njime se propisuju načela, uvjeti i postupak za priznavanje azila i odobravanja privremene zaštite kao i status, prava i obveze tražitelja azila, azilanata i stranaca kojima je odobrena privremena zaštita u Republici Hrvatskoj, te uvjeti za prestanak navedenih statusa.

O zahtjevu tražitelja azila u prvom stupnju odlučuje Ministarstvo unutarnjih poslova. Žalba protiv upravnog akta može se podnijeti Povjerenstvu Vlade Republike Hrvatske za rješavanje o žalbama tražitelja azila i azilanata. Sudska zaštita može se ostvariti pred Upravnim sudom Republike Hrvatske, no tužba nema suspenzivan učinak.

Postupak po zahtjevu tražitelja azila uključuje podroban intervju uz nazocnost prevoditelja, kao i uvid u prikupljene podatke o zemlji podrijetla tražitelja azila.

Radi potrebe da Republika Hrvatska izgradi institucije sposobne primijeniti Konvenciju iz 1951. i Zakon o azilu, u razdoblju ožujak 2003. – svibanj 2005., proveden je projekt „Reforma azila“, financiran sredstvima iz CARDS programa. Projektom su tijela državne uprave, sudbena tijela (Upravni sud), ali i nevladine organizacije (Hrvatski crveni križ, Hrvatski pravni centar), osposobljena provoditi pravican i ucinkovit azilni postupak i štiti osnovna ljudska prava tražitelja azila i azilanata.

Od 1997. do 30. lipnja 2004. godine zahtjev za azil podnijela su ukupno 362 tražitelja azila. Od pocetka primjene Zakona o azilu (1. srpnja 2004. godine), do 30. studenog 2005. godine, zahtjev za azil podnijelo je 253 stranaca. Obzirom da je još uvijek relativno malen broj tražitelja azila, za zakljuciti je da Hrvatska još nije odredišna država za ovu kategoriju stranaca. Imajuci u vidu status Hrvatske kao zemlje kandidata za clanstvo u Europskoj uniji, te trendove u novim zemljama clanicama, ocekuje se da ce broj tražitelja azila znatno porasti u slijedecem razdoblju.

*Prikaz broja tražitelja azila po godinama, od 1997. do 30. 11. 2005. godine:*

GODINA	NEGATIVNO RIJEŠENI	POZITIVNO RIJEŠENI	U POSTUPKU RJEŠAVANJA	POSTUPAK OBUSTAVLJEN	ZAHTJEV ODBACEN	UKUPNO
1997.	1					<b>1</b>
1998.	25			1		<b>26</b>
1999.	17			3		<b>20</b>
2000.	18			5		<b>23</b>
2001.	68			4	15	<b>87</b>
2002.	17			3	73	<b>93</b>
2003.	9			2	48	<b>59</b>
2004. (do 30.06.)	20			2	31	<b>53</b>
2004. (od 01.07.)	52		1	46		<b>99</b>
2005. (do 31.08.)	81			73		<b>154</b>
<b>UKUPNO:</b>	<b>308</b>		<b>1</b>	<b>139</b>	<b>167</b>	<b>615</b>

Azil u Republici Hrvatskoj najčešće traže državljani Turske, Srbije i Crne Gore, Irana, Iraka, Pakistana, Bangladeša, zemalja zapadne Afrike i država nastalih raspadom bivšeg SSSR-a.

## II.4. Integracija stranaca

Prateci migracijska kretanja može se zakljuciti da su ona poprimila globalni karakter, utjecuci u vecoj ili u manjoj mjeri na unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost te na bilateralne i regionalne odnose. Migranti dolaze iz razlicitih ekonomskih, kulturnih i socijalnih okruženja, a zadaca je države da, radi održavanja socijalne kohezije, razvija

politiku, mjere i inicijative koje olakšavaju integraciju stranaca u društvo. Ovime se postiže da stranci postaju funkcionalni članovi društva i da sudjeluju u razvoju zajednice u kojoj žive, a punim uključivanjem stranaca, koji imaju stalni boravak na njezinom teritoriju, u svakodnevni život zajednice u kojoj prebivaju i sama zajednica stjece maksimalni dobitak. Integracija stranaca je dvosmjernan proces te zahtijeva međukulturalnu komunikaciju i upoznavanje stranaca s društvom u kojem žive, kao i upoznavanje okoline s njima.

Sukladno navedenom, cilj integracije je izgradnja okružja utemeljenog na jednakosti, pravednosti, uvažavanju i postizanju pojedinačne i zajedničke koristi. U svrhu postizanja tog cilja, potrebno je omogućiti strancima da dostignu svoj puni potencijal kao članovi društva, da pridonose zajednici i da se stvore uvjeti koji će im omogućiti preuzimanje prava i izvršavanje dužnosti kao članova zajednice.

Da bi se prethodno receno postiglo, potrebno je stvoriti pravni okvir koji će omogućiti integraciju u hrvatsko društvo, te stvoriti poticajno okruženje sprječavajući diskriminaciju i ksenofobiju te promičuci među-kulturalni dijalog. Navedeno zahtijeva sveobuhvatan pristup državnih institucija, nevladinih organizacija kao i vlasti na lokalnoj razini.

Prilikom izrade pravnog okvira za područje integracije migranata, posebnu pozornost potrebno je usmjeriti na sljedeća područja: status stranaca te prava i dužnosti koja proizlaze iz navedenog, zapošljavanje, obrazovanje, socijalnu sigurnost, zdravstvenu zaštitu, očuvanje kulturnog, vjerskog i jezičnog identiteta, pristup medijima. Među najvažnijim uvjetima za integraciju stranaca u društvo su: pristup tržištu rada i suradnja sa zemljama podrijetla.

Stoga, treba predvidjeti i, kroz suradnju svih vladinih i nevladinih tijela i organizacija, provoditi projekte kojima će se strancima omogućiti učenje hrvatskog jezika, organizirati tečajeve i druge obrazovne programe za daljnje školovanje i profesionalno usavršavanje, programe za informativno upoznavanje stranaca s njihovim pravima i dužnostima, upoznavanje stranaca s hrvatskom poviješću, kulturom i ustavnim uređenjem, a sve radi što bržeg uključivanja u kulturni i gospodarski život Republike Hrvatske.

Prilikom izrade projekata treba imati u vidu da se problematika integracije ne može uspješno provoditi bez uzimanja u obzir šireg socijalnog, političkog i ekonomskog konteksta u kojem se ona odvija, a od iznimne je važnosti, u provedbi zakonskih odredbi kojima su uređeni status stranaca, te njihova prava i dužnosti, osigurati svakodnevnu i efikasnu suradnju tijela državne uprave koja su nadležna za zapošljavanje, obrazovanje, socijalnu sigurnost, zdravstvenu zaštitu, očuvanje kulturnog, vjerskog i jezičnog identiteta stranaca, pristup medijima i sl. Dobra suradnja državnih tijela i nevladinih udruga također doprinosi kvalitetnijem ostvarivanju prava stranaca.

U tom smislu potrebno je osigurati jednaka socijalna, gospodarska i građanska prava, pravo na slobodu izražavanja kulturnog identiteta kroz osiguravanje poštivanja integriteta i dostojanstva svakog pojedinca i očuvanja vlastite kulture u skladu sa zakonima i temeljnim vrednotama Republike Hrvatske.

## **II.5. Nezakonite migracije**

Posljednjih godina bitno je smanjen broj stranaca koji pokušavaju nezakonito ući, te krace vrijeme ostati ili proći kroz Republiku Hrvatsku. Broj nezakonitih prelazaka državne

granice počeo se povećavati od 1996. godine, a izrazito se povećao 2000. godine kada je prekršajno kažnjeno ukupno 24.180 stranih državljana. U 2001. godini broj procesuiranih osoba zbog nezakonitog prelaska državne granice smanjen je na 17.038. U 2002. godini taj broj je pao na 5.415, a 2003. godine u nezakonitom prelasku državne granice zabilježeno je 4.311 stranih državljana. Trend pada nastavljen je i u 2004. godini. Najčešće su u nezakonitom prelasku državne granice, tijekom posljednjih 5 godina, zaticani državljani Irana, Rumunjske, Srbije i Crne Gore, Turske, Bosne i Hercegovine, Makedonije i Moldavije.

Najveći broj osoba zatečenih u nezakonitom prelasku državne granice, u 2004. godini, jesu državljani SCG (pretežito etnicki Albanci s Kosova), a odmah iza njih slijede državljani Albanije, Bosne i Hercegovine i Makedonije.

Tijekom 2003. godine, protiv stranih državljana koji u Republici Hrvatskoj borave nezakonito, podnijeto je 2.604 kaznenih prijava, a 2004. godine 2.554, što je pad za 1,9%. Također, tijekom 2003. godine ukupno je, protiv ove kategorije stranaca u Republici Hrvatskoj, podnijeta 10.671 prekršajna prijava, a 2004. godine 11.402, što je porast za 6,9%.

Razlozi smanjenja nedopuštenog prelaženja državne granice jesu veća učinkovitost pri osiguravanju državne granice, bolja suradnja s tijelima susjednih država (Bosna i Hercegovina, Srbija i Crna Gora) te općenito manji broj nezakonitih migracijskih kretanja u području jugoistočne Europe.

Liberalni vizni sustav prema državljanima Bosne i Hercegovine, Srbije i Crne Gore i Makedonije te Turske ima za posljedicu velik broj osoba državljana tih država zatečenih pri pokušaju nezakonitog izlaska iz Republike Hrvatske u Sloveniju. Slijedom toga, broj stranaca prihvaćenih readmisijom od Slovenije bio je, u 2003. godini 1.660, a tijekom 2004. godine 1.470.

Novi Zakon o strancima te Zakon o nadzoru državne granice, kao i podzakonski akti i propisi doneseni na temelju njih, omogućili su hrvatskoj policiji učinkovitiji i jednostavniji postupak prema nezakonitim migrantima.

### **III. CILJEVI MIGRACIJSKE POLITIKE**

Cilj je migracijske politike stvoriti jedinstveni i sustavni pristup pitanju migracija, kako bi se postiglo:

- uskladenost pravnog uređenja migracija s pravnim stečevinama Europske unije, odnosno s međunarodnim standardima;
- usvajanje integracijske politike čiji su ciljevi zasnovani na temeljnim načelima i vrednotama ravnopravnosti, slobode i uzajamnosti;
- unaprjeđenje politike azila, koja će posebnu pozornost posvetiti:
  - uspostavi učinkovite zaštite i pomoći izbjeglicama putem dosljednog poštivanja pravičnosti pri traženju i ostvarivanju prava na azil,
  - nacelu zabrane vraćanja (*non-refoulement*),
  - stvaranju primjerenih kapaciteta za prihvata i smještaj tražitelja azila,
  - sigurnosti djece i žena izbjeglica i drugih ranjivih kategorija izbjeglica,

- uspostavi instituta humanitarne zaštite,
  - usvajanju programa dragovoljnog povratka izbjeglica, kojima više nije potrebna zaštita,
  - uspostavi suradnje s drugim državama u mogućim izbjegličkim krizama po nacelu podjele tereta/odgovornosti,
  - aktivnoj ulozi pri rješavanju izbjegličke problematike i uklanjanju uzroka mogućih izbjegličkih tokova političkim i gospodarskim sredstvima, uz poštivanje etičkih načela;
- uredenje doseljavanja, vodeći računa o potrebnom priljevu u radno aktivno stanovništvo Republike Hrvatske, određivanjem kriterija uz poštivanje državnih interesa, razvojnih planova i programa te potražnje na tržištu rada;
- omogućavanje doseljavanja članova obitelji hrvatskih državljana kao i stranih doseljenika, sukladno ratificiranim međunarodnim ugovorima o slobodnom protoku osoba te drugim dvostranim ili višestranim sporazumima;
- sprječavanje nezakonitih migracija.

#### **IV. MJERE I AKTIVNOSTI ZA PROVEDBU MIGRACIJSKE POLITIKE**

Za stvaranje preduvjeta, prema kojima bi Republika Hrvatska mogla učinkovito provoditi migracijsku politiku, potreban je aktivniji pristup prema sudjelovanju u oblikovanju međunarodne migracijske politike te politike azila, osobito na regionalnoj razini. Potreban je odlučniji iskorak prema upravljanju migracijskim tokovima i otklanjanju uzroka za nastanak mogućih, osobito nezakonitih migracija. Pravni propisi vezani uz migracije još su uvijek nedostatni i nepotpuni, osobito na području obrazovanja, socijalne skrbi, zdravstvene zaštite i drugih područja od važnosti za prihvata i integraciju migranata u hrvatsko društvo. U našoj državi ne postoje propisi koji potiču integraciju useljenika u hrvatsko društvo, sprječavaju diskriminaciju i društvenu marginalizaciju. Pojava ksenofobije i pojedinačni ekscesi prema strancima doživjeli su opću društvenu osudu, ali nisu doveli do sustavnog uređivanja tog područja, niti do donošenja nedvosmislenih i učinkovitih normi ponašanja. Republika Hrvatska, za razliku od većine europskih zemalja, nema posebno tijelo koje je mjerodavno za sve vrste migracija i integraciju migranata u društvo. Jednako tako, lokalna samouprava nije znatnije uključena u provedbu mjera integracije migranata u lokalnu zajednicu.

Mjere i aktivnosti koje će omogućiti učinkovitu i usklađenu provedbu migracijske politike jesu:

1. Izmjene i dopune Zakona o strancima, osobito u dijelu koji se odnosi na:
  - ⇒ odobravanje boravka u svrhu spajanja obitelji, koje treba uskladiti s odgovarajućom Direktivom Europskog vijeća,
  - ⇒ dužinu izbjivanja iz Republike Hrvatske, kao razloga za donošenje rješenja o prestanku statusa,

- ⇒ postojeći sustav kvota radnih dozvola dopuniti sustavom kvalitativnog bodovanja (stručna sprema, radno iskustvo, znanje hrvatskog jezika, životna dob migranta, obiteljski status i sl.),
- ⇒ jasnije određenje poslovne dozvole kao instituta boravka i rada, te
- ⇒ pojačanje inspekcijskog nadzora nad radom stranaca.

**Nositelji:** Ministarstvo unutarnjih poslova; Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva.

**Sudjelovatelji:** Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija; Državni inspektorat i Hrvatski zavod za zapošljavanje.

2. Izmjene i dopune Zakona o azilu, osobito u dijelu koji se odnosi na odobravanje supsidijarne zaštite, ubrzani postupak, postupak na granici i integraciju azilanata.

**Nositelj:** Ministarstvo unutarnjih poslova.

**Sudjelovatelji:** Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi; Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa.

3. Uspostava i unapređenje dvostrane ili višestranne suradnje s državama podrijetla, tranzita i odredišta.

**Nositelj:** Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija.

**Sudjelovatelj:** Ministarstvo unutarnjih poslova.

4. Izmjene Zakona o hrvatskom državljanstvu u dijelu koji se odnosi na:

- ⇒ vezivanje stjecanja državljanstva uz prethodno odobren stalni boravak, osim za pripadnike hrvatskog naroda i iseljenike,
- ⇒ potrebno uskladenje trajanja boravka u Republici Hrvatskoj (sada iznosi 5 godina), kao uvjeta za stjecanje državljanstva, s odredbama Zakona o strancima,
- ⇒ proširenje kruga osoba za koje se traži otpust iz državljanstva druge države kao uvjet za stjecanje državljanstva,
- ⇒ olakšanje primitka u hrvatsko državljanstvo pripadnika hrvatskog naroda i iseljenika, posebice kada se vraćaju, odnosno useljavaju u Republiku Hrvatsku,
- ⇒ potrebu propisivanja tko se može smatrati pripadnikom hrvatskog naroda, odnosno čime se ta pripadnost može dokazivati,
- ⇒ uređivanje obveze polaganja hrvatskog jezika, u smislu da se detaljizira kvantum potrebnog znanja i način provjere tog znanja.

**Nositelj:** Ministarstvo unutarnjih poslova.

**Sudjelovatelji:** Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija; Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa; Središnji državni ured za upravu i Hrvatska matica iseljenika.

5. Osposobljenost upravnih struktura koje, na državnoj i lokalnoj razini, odlučuju o ulasku i boravku stranaca, pravnom uređivanju boravka, zahtjevima za azil, kao i u slučajevima upravnog odlučivanja u migracijskim predmetima.

**Nositelj:** Ministarstvo unutarnjih poslova.  
**Sudjelovatelji:** Središnji državni ured za upravu i Ministarstvo pravosuđa.

6. Obvezivanje stranaca s odobrenim stalnim boravkom i osoba u postupku stjecanja hrvatskog državljanstva na pohanjanje tecajeva ucenja hrvatskog jezika i poznavanje hrvatske povijesti i kulture.

**Nositelj:** Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa.  
**Sudjelovatelj:** Ministarstvo unutarnjih poslova.

7. Izrada programa za objektivno izvješćivanje javnosti o razlicitim aspektima i uzrocno-posljedicnim pojavama migracijskih kretanja, što je ujedno pretpostavka za sprecavanje stvaranja pojava ksenofobije, predrasuda i negativnih odnosa prema strancima.

**Nositelj:** Ministarstvo unutarnjih poslova.  
**Sudjelovatelji:** Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa; Ministarstvo pravosuđa i Ured za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske.

8. Postizanje uskladenog rada diplomatskih misija odnosno konzularnih ureda, Ministarstva unutarnjih poslova i ostalih državnih tijela.

**Nositelji:** Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija; Ministarstvo unutarnjih poslova.  
**Sudjelovatelj:** Središnji državni ured za upravu.

9. Stvaranje preduvjeta za uspostavu registra stanovništva (hrvatskih državljana i stranaca).

**Nositelj:** Državni zavod za statistiku.  
**Sudjelovatelji:** Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija; Ministarstvo unutarnjih poslova.

10. Propisivanje obveze odjave hrvatskih državljana prilikom odlaska iz zemlje na razdoblje duže od godinu dana.

**Nositelj:** Ministarstvo unutarnjih poslova.  
**Sudjelovatelji:** Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija; Ministarstvo obrane; Središnji državni ured za upravu.

11. Ucinovit nadzor državnih granica i granicnih prijelaza (strucno osposobljena sigurnosna tijela za sprjecavanje krijumcarenja i trgovanja ljudima odnosno otkrivanja krivotvorenih putnih isprava, sa svrhom otkrivanja stranaca koji nezakonito borave te njihovo ucinkovito vracanje u države podrijetla ili tranzita).

**Nositelj:** Ministarstvo unutarnjih poslova.  
**Sudjelovatelji:** Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija; Ministarstvo financija – Carinska uprava; Ured za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske.

12. Informacijsko povezivanje unutar države, odgovarajućim tehničkim sredstvima koja omogućavaju otkrivanje krivotvorina i zloporaba.

**Nositelj:** Središnji državni ured za e-Hrvatsku.  
**Sudjelovatelji:** Ministarstvo unutarnjih poslova; Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija.

13. Nacionalna politika koja odvraca pojedince i organizirane grupe od kažnjivih radnji povezanih s migracijama, krijumčarenjem i trgovanjem ljudima, a posebno djecom i ženama, kojom će osobe koje su žrtve zloporabe i iskorištavanja biti zaštićene, a počinitelji kaznenih djela primjereno kažnjeni.

**Nositelji:** Ured za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske; Ministarstvo unutarnjih poslova.  
**Sudjelovatelji:** Ministarstvo pravosuđa; Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi.

14. Mjere koje bi osigurale nediskriminirajuće postupke i ponašanja prema doseljenicima u gospodarskom, društvenom i kulturnom životu te određivanje opsega prava i obveza, pomoću kojih će doseljenici, sukladno dužini boravka, steći pravo na ravnopravan status u odnosu na državljane Republike Hrvatske, s usmjerenjem prema stjecanju državljanstva.

**Nositelji:** Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva; Ministarstvo kulture.  
**Sudjelovatelji:** tijela državne uprave; jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

15. Potpisivanje novih ugovora o predaji i prihvatu osoba s državama podrijetla i tranzita s kojima do sada ti ugovori nisu potpisani.

**Nositelji:** Ministarstvo unutarnjih poslova; Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija.

16. Izmjena i prilagodba postojećih ugovora o predaji i prihvatu osoba koje nezakonito borave na državnom području, sukladno europskom standardiziranom obrascu ugovora.

**Nositelji:** Ministarstvo unutarnjih poslova; Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija.



## V. ZAKLJUCAK

Republika Hrvatska ce voditi politiku upravljanja useljavanjem u skladu s nacelima slobode kretanja, solidarnosti i humanosti, skrbeci pri tome da useljavanje znaci i poticaj gospodarskom, društvenom i kulturnom razvitku. Nadalje, Republika Hrvatska ce svim strancima omoguciti poštivanje temeljnih ljudskih prava i sloboda, ukljucujuci i pravo da zatraže i dobiju azil. Zakonitim stranim useljenicima dat ce se mogucnost da u Republici Hrvatskoj ostanu privremeno ili stalno i omoguciti im ukljucivanje u hrvatsko društvo.

Država ce uravnoteživati useljavanje, osobito tako što ce:

- uskladivati useljavanje s potrebama priljeva u radno aktivno stanovništvo,
- odrediti mjerila i godišnje kvote za zapošljavanje stranaca u skladu sa stanjem na tržištu rada,
- poticati useljavanje i povratak hrvatskih državljana i iseljenika iz inozemstva,
- omoguciti useljavanje clanova obitelji hrvatskih državljana i stranaca s uredenim boravkom,
- dosljedno poštivati Ženevsku konvenciju o statusu izbjeglica glede odobravanja statusa azilanta kao i supsidijarne zaštite temeljem Europske konvencije o ljudskim pravima.

Republika Hrvatska i dalje ce razvijati i unaprjeđivati pravne propise vezane uz migracije, osobito na podrucju obrazovanja, socijalne skrbi, zdravstvene zaštite i drugih podrucja od važnosti za prihvata i integraciju migranata u hrvatsko društvo. Posebna pozornost posvetit ce se propisima koji poticu integraciju useljenika u hrvatsko društvo, sprjecavaju diskriminaciju i društvenu marginalizaciju. Buduci da opca društvena osuda ksenofobije i pojedinacnih ekscesa prema strancima nije dovoljna, država treba utvrditi i donijeti nedvosmislena i ucinkovita pravila ponašanja koja ce sustavno sprjecavati takve pojave.

Jednako tako, u Republici Hrvatskoj treba odrediti posebno tijelo koje ce biti mjerodavno za sve vrste migracija i integraciju migranata u društvo te za dosljednu primjenu migracijske politike. To tijelo ce biti nositelj aktivnosti te ce uskladivati postupanje ostalih tijela i organizacija mjerodavnih za postupanje u pojedinim segmentima migracijske politike.

Nadalje, neophodno je propisati i odredene zadace lokalnoj samoupravi, osobito u provedbi mjera integracije migranata u lokalnu zajednicu.

Središnja tijela državne uprave, jedinice lokalne samouprave i nevladine organizacije moraju dati puni doprinos u oblikovanju zakonskog okvira kojim se uređuje podrucje migracija, te neposredno suradivati u provedbi zadaca iz podrucja svoje nadležnosti.

## OBRAZLOŽENJE:

Europski je kontinent područje stalnih migracijskih kretanja. Međutim, dok je početkom dvadesetog stoljeca područje Europe bilo područje iseljavanja u prekomorske države, u drugoj polovici prošlog stoljeca pravac migracijskih kretanja značajno se promijenio: europske države, posebice države zapadne i sjeverne Europe, postale su cilj doseljavanja. Pedesete i prva polovica šezdesetih godina bile su godine postkolonijalnih doseljavanja stanovništva iz bivših kolonija u bivše države kolonizatore, a Njemačka je bila krajnji cilj etničkih Nijemaca, koji su se nakon II. svjetskog rata doseljavali iz država središnje i jugoistočne Europe te, zbog velikih potreba za radnom snagom, stanovnika južne i jugoistočne Europe i Turske. U drugoj polovici šezdesetih i prvoj polovici sedamdesetih pretežito su se doseljavali gostujući radnici, uglavnom niže razine stručnih znanja, koji su obavljali najteže poslove. Kasne sedamdesete i početak osamdesetih obilježile su obiteljske migracije: strani radnici u državama doseljavanja iz šezdesetih i sedamdesetih dobivali su status trajnog boravka u zemljama doseljavanja, te im je nakon toga dopušteno dovodenje bračnih partnera i djece. Kasne osamdesete i početak devedesetih godine su u kojima se razvija novi fenomen: veliki broj izbjeglica i tražitelja azila. Početkom 21. stoljeca, najveći rast zabilježila su migracijska kretanja osoba visoke stručnosti, koje govore strane jezike i imaju odgovarajuća potrebna znanja, što predstavlja svojevrsni „odljev mozgova“ za države podrijetla.

Migracijska kretanja u posljednjih petnaestak godina obilježio je i veliki broj nezakonitih migracija, koje imaju dva osnovna oblika: krijumčarenje ljudi i trgovanje ljudima.

Stvaranjem „europske dvadesetpetorice“ dogodila se bitna promjena u Europi. Naime, većina novih država članica EU, kao što je to bio slučaj i kod nekih država stare Europe prije njih, gotovo preko noći je postala, od država iseljavanja, državama useljavanja. Zbog toga će Europska komisija, do kraja 2005. godine, usvojiti akcijski plan glede postupka ulaska migranata, a sukladno Haškom programu Europske komisije. Tim će se planom promicati zakonite migracije, kojima je cilj zadovoljavanje potreba tržišta rada sukladno demografskim promjenama u tim državama, te kontrola migracijskih tokova na osnovi kvalifikacija radnika, a prema potrebama tržišta. Glavna pretpostavka za ulazak strane radne snage bit će rezultati provedenih ispitivanja o (ne)postojanju nezaposlenih domaćih radnika potrebnog profila, osim u slučajevima transfera ključnog osoblja u trgovačkim društvima, odnosno ako je stranac stalno nastanjen u drugoj državi članici EU, ili ako je stranac već ranije radio u državi članici, ali ju je privremeno napustio. Obzirom da se predviđa da će se broj aktivne radne snage smanjiti do 20 milijuna osoba, takav će slijed imati veliki utjecaj na opći gospodarski razvitak. Racuna se da će u bliskoj budućnosti u Europskoj uniji biti potrebno oko 1-1,5 milijuna radnika svake godine da se održi sadašnje stanje. S druge strane, prioritet će predstavljati sprječavanje nezakonitih migracija, putem sigurnih vanjskih granica te postupka vraćanja nezakonitih migranata.

Republika Hrvatska nalazi se na raskrižju putova između istočne Europe prema zapadnoj, te od juga kontinenta prema njegovom sjeveru. Ovakvim svojim zemljopisnim položajem predstavlja prirodnu spojnicu preko koje prelaze neki od migracijskih tokova. Jednako tako, događaji koji su utjecali na intenziviranje migracijskih kretanja na području i preko područja države, bili su slom komunističkih sustava i raspad bivše države. Dok je slom komunizma utjecao na porast migracijskih kretanja zbog ukidanja ograničenja slobode kretanja, koje je postojalo za većinu državljana istočne Europe, raspad Jugoslavije proizveo je veliki broj prognanika, izbjeglica i raseljenih osoba.

Tradicionalno veliki migracijski tokovi iz Europe, pa tako i Hrvatske, u Sjedinjene Američke Države i Australiju znatno su smanjeni. Međutim, u europske države slijeva se sve veći broj, što zakonitih, što nezakonitih migranata, uglavnom iz nerazvijenih država koje bilježe ogroman populacijski rast i strahovit porast stope nezaposlenih. U tom smislu i Republika Hrvatska postaje sve zanimljivije odredište, kako strancima koji u gospodarstvu Hrvatske vide mogućnost za pronalaženje zaposlenja, a još i više privlačeći migrante čiji je krajnji cilj neka od država zapadne Europe.

Ovom Strategijom uvodno su navedeni uzroci migracija, pojavni oblici migracija, ishodišta strategije za zajedničku migracijsku i politiku azila u Europskoj uniji, temelji i nacela migracijske politike u Republici Hrvatskoj te njezine sastavnice.

U ocjeni stanja migracija u Republici Hrvatskoj, ocijenjena su sljedeća područja:

- ulazak, boravak i rad stranaca u Republici Hrvatskoj, posebice vizna politika, status privremenog boravka, instituti radne i poslovne dozvole, status stalnog boravka, razdvojeno na: statusna prava građana vezano uz sukcesiju bivše države, te promjene vezane uz donošenje novog Zakona o strancima;
- područje hrvatskog državljanstva: stjecanje i otpust iz hrvatskog državljanstva;
- područje azila;
- integracija stranaca;
- nezakonite migracije.

U glavi Strategije, u kojoj se određuju ciljevi migracijske politike, navodi se što se želi postići u području migracija kroz stvaranje jedinstvenog i sustavnog pristupa pitanju migracija.

U dijelu Strategije, koji se odnosi na mjere i aktivnosti za provedbu migracijske politike, određuju se rješenja koja trebaju omogućiti učinkovitu provedbu migracijske politike, prije svega potrebne izmjene u zakonskoj regulativi, te mjere, aktivnosti i njihovi nositelji.

U zaključnom dijelu Strategije sažeto je na koji će način Republika Hrvatska voditi politiku upravljanja useljavanjem te što je još potrebno izvršiti kako bi Republika Hrvatska imala uskladenu i dosljednu migracijsku politiku.

U Republici Hrvatskoj sve se više počinju osjećati trendovi koji postoje u zapadnoj Europi: migracijska kretanja visokostrucnih osoba, kvalificiranih radnika i poslovnih ljudi. Jednako tako, pojavljuje se nesrazmjer između ponude i potražnje na tržištu radne snage, odnosno domicilno stanovništvo nije zainteresirano za obavljanje onih poslova za koje postoji potražnja na tržištu rada. Ne manje važno, zbog negativnih demografskih trendova te starenja stanovništva, Republika Hrvatska bi se vrlo skoro mogla naći i pred slomom mirovinskih fondova. Važno područje, koje je konzistentnom migracijskom politikom potrebno unaprijediti, jest integracija stranaca-doseljenika u hrvatsko društvo. Zbog svega rečenog, neophodno je odrediti migracijsku politiku, kojom će Republika Hrvatska planski, smisljeno i organizirano upravljati migracijskim kretanjima na svome području te osobito omogućiti svome gospodarstvu priljev neophodne kvalificirane radne snage, koju nije moguće pronaći na domaćem tržištu rada.

Strategija migracijske politike dokument je kojim se, u pisanom obliku, iznosi stav Hrvatskog sabora o potrebi uredenog upravljanja migracijskim tokovima. S obzirom na značaj migracijskih tokova u suvremenom svijetu, te na njihov utjecaj na gospodarski, sigurnosni, kulturni i politički život svake države pa tako i Republike Hrvatske, ovim se dokumentom određuju smjernice kojima će se usmjeravati cjelovita migracijska politika radi postizanja prethodno recenog uredenog upravljanja migracijskim tokovima, kao konačnog cilja te politike.

Republika Hrvatska preuzela je, sukladno članku 76., stavku 1. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europske zajednice, obvezu suradnje na područjima viza, granicne kontrole, azila i migracija, odnosno sukladno članku 77., stavku 1., istog Sporazuma, obvezu suradnje radi sprječavanja i kontrole ilegalnih migracija te ponovnog prihvata (readmisije), s državama potpisnicama tog Sporazuma, uključujući i suradnju na regionalnoj razini. Slijedom toga, jedna od obveza iz Nacionalnog programa Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji za 2005. godinu je izrada dokumenta o migracijskoj politici Republike Hrvatske. Donošenjem ove Strategije Republika Hrvatska poduzima sljedeći korak u smjeru učinkovitog s pravnom stecevinom Europske unije usklađenog, pravnog okvira za područje migracija.