



STRATEGIJA MIGRACIJSKE POLITIKE
REPUBLIKE HRVATSKE
ZA 2007./2008. GODINU

Zagreb, svibanj 2007.

STRATEGIJA MIGRACIJSKE POLITIKE REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2007./2008. GODINU

I.	UVOD	3
I.1.	Ishodišta strategije za zajedničku migracijsku i politiku azila u Europskoj uniji	5
I.2.	Temelji migracijske politike Republike Hrvatske	10
I.3.	Načela migracijske politike	10
I.4.	Sastavnice migracijske politike	11
II.	OCJENA STANJA MIGRACIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ	12
II.1.	Hrvatsko državljanstvo	13
II.1.1.	Stjecanje državljanstva	13
II.1.2.	Prestanak hrvatskog državljanstva	14
II.2.	Ulazak, boravak i rad stranaca u Republici Hrvatskoj	14
II.2.1.	Stalni boravak i pitanja vezana uz sukcesiju bivše države	14
II.2.2.	Privremeni boravak	16
II.2.2.1.	Radna dozvola	17
II.2.2.2.	Poslovna dozvola	18
II.2.2.3.	Dnevne migracije	19
II.2.3.	Vizna politika	19
II.3.	Azil	20
II.4.	Integracija stranaca	22
II.5.	Nezakonite migracije	23
II.5.1.	Nezakoniti prelasci državne granice	23
II.5.2.	Nezakoniti boravak	24
II.5.3.	Nezakoniti rad	24
II.5.4.	Vraćanje nezakonitih migranata (readmisija)	24
III.	CILJEVI MIGRACIJSKE POLITIKE	25
IV.	MJERE I AKTIVNOSTI ZA PROVEDBU MIGRACIJSKE POLITIKE	26
V.	ZAKLJUČAK	30

Na temelju članka 86. stavka 2. Zakona o strancima («Narodne novine», broj 109/03. i 182/04.) Hrvatski sabor na sjednici održanoj dana _____ utvrdio je

STRATEGIJU MIGRACIJSKE POLITIKE REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2007./2008. GODINU

I. UVOD

Europski je kontinent područje stalnih migracijskih kretanja. Međutim, dok je još početkom dvadesetog stoljeća Europa bila područje iseljavanja u prekomorske države, u drugoj polovici prošlog stoljeća smjer 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 doseljavanja stanovništva iz bivših kolonija u bivše države kolonizatore. Njemačka je bila krajnji cilj etničkih Nijemaca, koji su se nakon II. svjetskog rata doseljivali 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 u razvijene europske zemlje pretežito su se doseljivali 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 dovođenje bračnih partnera i djece. Kasnih osamdesetih i početkom devedesetih godina razvija se novi fenomen: veliki broj izbjeglica i tražitelja azila. Početkom 21. stoljeća, najveći rast zabilježila su migracijska kretanja osoba visoke stručnosti, koje govore strane jezike i imaju odgovarajuća znanja, što predstavlja svojevrsni „odljev mozgova“ za države podrijetla. Stoga je zadaća svih nadležnih tijela u državama podrijetla da mjerama gospodarske politike stimuliraju zadržavanje visokoobrazovane radne snage te da primjenom mjera potiču povratak takvih migranata.

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

Proširenjem Europske unije na 27 država članica 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 su postale, od država iseljavanja, državama useljavanja. Europska unija promiče zakonite migracije, kojima je cilj zadovoljavanje potreba tržišta rada sukladno demografskim promjenama u tim državama. Glavna pretpostavka za ulazak strane radne snage je (ne)postojanje 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 sljedi imati veliki utjecaj na opći gospodarski razvitak. Predviđa 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 zakonitih i 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 strancima koji u gospodarstvu Hrvatske vide mogućnost za pronalaženje zaposlenja. Još je izraženiji trend tranzita migranata čiji je krajnji cilj neka od država zapadne Europe.

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

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

- područje hrvatskog državljanstva,
- ulazak, boravak i rad stranaca u Republici Hrvatskoj te vizna politika,
- područje azila,
- integracija stranaca i
- nezakonite migracije.

U dijelu 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 usklađenu i dosljednu migracijsku politiku.

U Republici Hrvatskoj sve se više počinju osjećati trendovi koji postoje u zapadnoj Europi: migracijska kretanja visokostručnih osoba, kvalificiranih radnika i poslovnih ljudi. Jednako tako, pojavljuje se nerazmjer između ponude i potražnje na tržištu radne snage, odnosno nemogućnost pronalaženja odgovarajućeg profila radnika na domaćem tržištu rada. Ne manje važno, zbog negativnih demografskih trendova te starenja stanovništva, Republika Hrvatska bi se vrlo skoro mogla naći i pred krizom 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, smisleno 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 uređenog 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 za postizanje prethodno uređenog upravljanja migracijskim tokovima.

Republika Hrvatska preuzela je, sukladno članku 76., stavku 1. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europske zajednice¹, obvezu suradnje na područjima viza, granične 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. godinu² je izrada dokumenta o migracijskoj politici Republike Hrvatske. Donošenjem ove Strategije Republika Hrvatska poduzima jedan od koraka u smjeru učinkovitog, s pravnom stečevinom Europske unije usklađenog, pravnog okvira za područje migracija.

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

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 obuhvaća 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.

U suvremenom se svijetu najčešći uzroci migracija mogu svrstati u četiri skupine:

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

Zbog toga se međunarodne migracije pojavljuju većinom u tri oblika:

- zakonite ili slobodne migracije pojedinaca koji po vlastitoj volji i u okviru postojećih zakona mijenjaju državu svoga prebivališta ili boravišta;

¹ „Narodne novine“, broj 14/01; Sporazum je, 5. prosinca 2001., ratificirao Hrvatski sabor; 12. prosinca 2001. ratificirao ga je Europski parlament, a od 21. veljače 2002. do 8. listopada 2004. godine sporazum je ratificiralo 15 tadašnjih država članica EU; 1. veljače 2005. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stupio je na snagu

² UDK 327.39 [497.5:4-67 E], ISBN 953-7010-45-7

- 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 prelaske granica te nedopušteni ulazak odnosno boravak u drugoj 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 složenom odnosu između migracija i gospodarskog razvoja. Razvidno 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, svjetski trgovinski sporazum). Da bi se odgovorilo na navedene izazove, države moraju usvojiti nove politike i prakse kojima će uređivati i upravljati migracijskim tokovima.

Europska konvencija o ljudskim pravima³, Europska konvencija o pravnom statusu radnika migranata⁴, Europska socijalna povelja⁵ i Europska konvencija o socijalnom osiguranju⁶ predstavljaju pravni temelj kojemu je cilj osigurati prava radnika migranata i migranata općenito.

Navedene konvencije jamče migrantima jednako postupanje kao s vlastitim 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 Vijeća Europe o sigurnosti boravka migranata koji su dugoročno primljeni⁷, 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 pomlađivanje stanovništva, kao i utjecaj na sustav mirovinskog i socijalnog osiguranja. U globalnim razmjerima, postoji konkurencija između zemalja u smjeru privlačenja visoko stručno osposobljene radne

³ *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, otvorena za potpisivanje državama članicama Vijeća Europe u Rimu 4. XI. 1950., stupila na snagu 3.IX. 1953.*

⁴ *European Convention on the Legal Status of Migrant Workers, Strasbourg, 24.XI.1977*

⁵ *European Social Charter, prihvaćena 1961., revidirana 1996.*

⁶ *European Convention on Social Security, Paris, 14.XII.1972.*

⁷ *Recommendation Rec(2000)15 of the Committee of Ministers to member states concerning the security of residence of long-term migrants, od 13. rujna 2000.*

snage. Sukladno tome, izgrađuje se pravni okvir koji takvoj radnoj snazi omogućava lakše uređivanje boravišnih i radnih dozvola. U zemljama podrijetla pojavljuje se upravo suprotan fenomen, budući da gubitak obrazovane radne snage, tzv. "odljeva mozgova", predstavlja rastući problem. Naime, to ima za posljedicu 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 migracijske politike 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 - kroz senzibiliziranje javnosti i aktivniju ulogu državnih tijela i nevladinih organizacija 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,
- integrirano upravljanje granicama,
- međunarodnu i regionalnu suradnju policija,
- kazneno pravo i
- pravno uređenje problematike stranaca te pitanje readmisije.

Amsterdamskim ugovorom⁸ 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 zajedničkog prostora "slobode, sigurnosti i pravde", čiji je cilj daljnje uređenje slobodnog kretanja osoba, jedne od četiri osnovne slobode unutarnjeg tržišta EU.

Europsko vijeće je 1999. godine, u Tampereu, postavilo elemente strategije za provođenje odredbi zajedničke migracijske i politike azila u praksi. Ta se strategija iskazuje u:

⁸ *The Treaty of Amsterdam, od 1. svibnja 1999. godine*

- 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 političkoj razini, na razini poštivanja ljudskih prava. Države članice Europske unije se stoga poziva na usklađivanje zajedničke unutarnje i vanjske migracijske politike;
- mjerama za uspostavu zajedničkog europskog azilnog sustava, koje bi sadržavale jasno određenje koja je država odgovorna za provođenje postupka priznavanja azila, zajedničke standarde za učinkovit i pravičan postupak azila, kao i zajedničke minimalne uvjete prihvata tražitelja azila te usklađivanje normativnih pravila o priznanju i sadržaju statusa izbjeglice;
- mjerama za osiguranje pravičnog tretmana državljana trećih država koji zakonito borave na teritoriju država članica Europske unije, prvenstveno odlučnijom integracijskom politikom i nediskriminiranjem u pristupu gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, te borbom protiv svih oblika diskriminacije, ksenofobije i rasizma. Cilj je izjednačiti prava doseljenih državljana trećih zemalja, koji dugoročno zakonito borave u određenoj državi članici Europske unije, s pravima koja uživaju državljani Europske unije te im omogućiti dobivanje državljanstva;
- iskazivanju potrebe da se pored prijama osoba iz humanitarnih razloga, razloga po Ženevskoj konvenciji i spajanja obitelji, također omogući zakoniti prihvati i boravak gospodarskih migranata u kontekstu novih gospodarskih i demografskih pokazatelja, te da se 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 tehničke pomoći graničnih 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 veći prioritet pri postavljanju budućih ciljeva treba dati integraciji zakonitih migranata, budući da je ogroman porast trgovanja ljudima i nezakonitih migracija usko povezan s nepostojanjem zakonitih načina 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 zajedničkog prostora "slobode, sigurnosti i pravde".

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 statuse⁹ (tzv. *Qualification Directive*).

U studenome 2004. godine Europsko vijeće donijelo je tzv. Haški program za sljedeće petogodišnje razdoblje¹⁰, s ciljem jačanja slobode, sigurnosti i pravde u Europskoj uniji, te nadogradnje postignuća Tampere programa. Haški program, zajedno sa usvojenim Akcijskim

⁹ Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted

¹⁰ The Hague Programme: Ten priorities for the next five years, COM(2005) 184 final, Brussels, 4./5. studenoga 2004.

planom primjene¹¹, ima za cilj daljnje jačanje zajedničke sposobnosti EU i njezinih država članica, u pogledu poštivanja temeljnih ljudskih prava, zaštite izbjeglica, uređenja migracijskih tokova, kontrole vanjskih granica, suzbijanja prekograničnog kriminala, te smanjivanja opasnosti od terorizma. Haški program podrazumijeva daljnji razvoj EU politike azila, migracija i granica, na sveobuhvatan način. Na taj način u migracijsku politiku uključuje se ne samo uzroke migracija, već i politiku ulaska i primitka migranata, te integraciju i dobrovoljni ili prisilni povratak, uz obvezu koordiniranja s ostalim politikama EU (npr. politike razvoja i vanjske politike). Važan segment programa predstavljaju zakonite migracije i potrebe tržišta radne snage te, dodatno, potreba uspostave partnerskih odnosa s trećim državama i regijama tranzita. 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. Ciljevi zajedničkog europskog sustava azila u svojoj drugoj fazi, predstavljat će uspostavu zajedničkog postupka dobivanja azila i jednakog statusa za sve kojima je odobren azil ili supsidijarna zaštita. Sustav će se temeljiti na punoj primjeni Ženevske konvencije o izbjeglicama¹² i odgovarajućih ugovora, te će biti izgrađen na temeljitoj i potpunoj ocjeni pravnih instrumenata koji su bili usvojeni u prvoj fazi. Uz ukidanje unutarnjih granica u EU, paralelno postoji potreba jačanja kontrole i nadzora vanjskih granica EU, kao i postepeno uvođenje tzv. integriranog upravljanja vanjskim granicama EU. Stvaranje zajedničke politike viza ima za cilj olakšavanje legitimnog putovanja, uz istovremeno sprječavanje nezakonitih migracija, te sprječavanje trgovanja vizama, tzv. viza *shoppinga*.

U prosincu 2005. godine usvojena je Direktiva Vijeća o minimalnim standardima za postupke dodjeljivanja i oduzimanja izbjegličkog statusa u državama članicama¹³, kojom 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. U Zaključcima Europskog vijeća od 15. i 16. prosinca 2005. godine¹⁴, pod naslovom „Globalni pristup migracijama“, naglašava se potreba za uravnoteženim, globalnim i koherentnim pristupom migracijama, koji će pokriti politike suzbijanja nezakonitih migracija te, u suradnji s trećim zemljama, promovirati korisnost zakonitih migracija.

¹¹ *The Action Plan implementing the Hague Programme: translating political priorities and monitoring implementation*

¹² *Convention relating to the Status of Refugees, Geneve, od 28. srpnja 1951 i Protocol relating to the Status of Refugees, stupio na snagu 4. listopada 1967.*

¹³ *Council Directive (2005/85/EC) on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status*

¹⁴ *The Presidency Conclusions of the Brussels European Council (15/16 December 2005), 15914/1/05*

I.2. Temelji migracijske politike Republike Hrvatske

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 strancima¹⁵ i Zakona o azilu¹⁶.

Slijedom navedenog, Zakonom o strancima propisano je donošenje akta o migracijskoj politici. Zakonodavstvo na području azila i migracija potrebno je u potpunosti uskladiti s pravnom stečevinom Europske unije. Jednako tako, postoji potreba za izradom novog zakonskog propisa o hrvatskom državljanstvu. Europsko usmjerenje Republike Hrvatske očituje 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.

Sukladno odredbama Ustava Republike Hrvatske¹⁷, Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju te međunarodno preuzetim obvezama, migracijska politika temelji se na:

- zaštititi 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;
- uređenju migracija;
- pružanju pune zaštite i pomoći izbjeglicama i tražiteljima azila;
- integraciji zakonitih migranata u hrvatsko društvo;
- usredotočenosti na mogućnost dragovoljnog vraćanja nezakonitih migranata u države podrijetla;
- sustavnom praćenju migracijskih kretanja u Republici Hrvatskoj i svijetu.

I.3. Načela migracijske politike

Temeljna načela migracijske politike Republike Hrvatske su:

- načelo poštivanja i zaštite 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 načela zabrane vraćanja (*non-refoulement*);
- načelo odgovornosti države, prvenstveno za zakonita preseljenja i odseljavanja te uređivanje naturalizacije. To načelo se također odnosi na zakonita preseljavanja i vraćanje

¹⁵ „Narodne novine”, broj 109/03 i 182/04

¹⁶ „Narodne novine”, broj 103/03

¹⁷ „Narodne novine”, broj 56/90, 135/97, 8/98 - pročišćeni tekst, 113/2000, 124/2000 - pročišćeni tekst, 28/01 i 55/01

državljana i osoba hrvatskog podrijetla te na odgovornost za očuvanje i razvitak identiteta hrvatskog naroda;

- načelo solidarnosti, međunarodne podjele tereta i odgovornosti, što pretpostavlja obvezu pružanja zaštite i pomoći izbjeglicama, uključujući i nezakonite migrante;
- načelo dugoročne makroekonomske korisnosti;
- načelo povijesne odgovornosti, koje se gradi na konceptu kontinuiteta povijesti i zaštiti nacionalnih interesa;
- načelo ravnopravnosti, slobode i uzajamnog sùdjelovanja, 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, načela 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 repatrijaciju i preseljenje;
- 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 zadaća 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 prilagođavanja 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. Tradicija iseljništva seže još od 16. stoljeća. Prvi veliki iseljenički val Hrvatska bilježi u drugoj polovici 19. te početkom 20. stoljeća. Nakon Drugog svjetskog rata na djelu je sljedeći val, sedamdesetih godina XX. stoljeća treći te između 1991. i 2001. godine posljednji iseljenički val. Preciznih podataka o iseljavanju iz Hrvatske nema, kako za ranija razdoblja tako ni za posljednje godine, jer Hrvatska još uvijek nema registar stanovništva u kojem bi se točno bilježila preseljenja svake osobe. Jedna od mjera populacijske, ali i migracijske politike svakako je stimulacija povratka stanovništva iz iseljništva, pogotovo onog koje je napustilo domovinu posljednjih 15-ak godina.

Republika Hrvatska je međutim, 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, preko Republike Hrvatske, prema zemljama zapadne i sjeverne Europe.

Dobivanjem statusa kandidata za članstvo u Europskoj uniji, 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. Hrvatsko državljanstvo

II. 1.1. Stjecanje državljanstva

U Zakon o hrvatskom državljanstvu¹⁸, 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, izvanbračne i usvojene djece.

Načelo pravnog kontinuiteta očituje se u činjenici da Zakon hrvatskim državljaninom smatra osobu koja je to svojstvo stekla po propisima važećim do dana stupanja Zakona na snagu.

Zakon o hrvatskom državljanstvu propisuje načine stjecanja hrvatskog državljanstva podrijetlom, rođenjem na teritoriju Republike Hrvatske, prirođenjem i temeljem međunarodnih ugovora.

Osnovni uvjeti za stjecanje hrvatskog državljanstva su prijavljeni boravak u Republici Hrvatskoj, u trajanju od pet godina neprekidno do podnošenja zahtjeva, poznavanje hrvatskog jezika i latiničnog pisma, poštivanje pravnog poretka Republike Hrvatske, te otpust iz dosadašnjeg državljanstva. Pojedine kategorije osoba mogu steći 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 steći hrvatsko državljanstvo ne ispunjavajući uvjet boravka u Republici Hrvatskoj, otpusta iz dosadašnjeg državljanstva, poznavanja hrvatskog jezika i latiničnog pisma. Osobe koje su rođene u Republici Hrvatskoj mogu steći državljanstvo bez otpusta iz dosadašnjeg državljanstva, poznavanja hrvatskog jezika i latiničnog pisma, a osobe koje su u braku s hrvatskim državljanima i pod blažim uvjetom dužine boravka.

Zakon o hrvatskom državljanstvu treba izmijeniti kako bi se stjecanje hrvatskog državljanstva uvjetovalo uz prethodno odobren stalni boravak, osim za pripadnike hrvatskog naroda i iseljenike. U tom smislu potrebno je uskladiti odredbu članka 8., stavka 1., točke 3., tog Zakona, jer ona propisuje da stranac može hrvatsko državljanstvo steći prirođenjem ako je do podnošenja zahtjeva imao prijavljen boravak najmanje pet godina neprekidno na teritoriju Republike Hrvatske, s odredbom članka 47., stavka 1., točke 1. Zakona o strancima, kojim je uređeno da će se strancu koji do dana podnošenja zahtjeva za stalni boravak ima neprekidno pet godina odobren privremeni boravak odobriti stalni boravak.

Zakon o hrvatskom državljanstvu od podnositelja zahtjeva za stjecanje hrvatskog državljanstva traži poznavanje hrvatskog jezika i latiničnog pisma te prihvaćanje hrvatske kulture. Međutim, nije propisan način kako se provjerava poznavanje jezika i pisma, niti stupanj znanja koji podnositelj zahtjeva mora imati. Obzirom na činjenicu da se većina europskih država pooštrava uvjete za stjecanje državljanstva i izrijekom zahtijeva poznavanje jezika države čije se državljanstvo traži, njezine kulture, povijesti i državnog uređenja, sve to će biti potrebno točnije urediti izmjenama i dopunama Zakona o hrvatskom državljanstvu.

Sukladno Konvenciji o smanjenju slučajeva višestrukog državljanstva i vojnim obveznicima u slučajevima višestrukog državljanstva¹⁹, većina europskih zemalja u svim

¹⁸ "Narodne novine", broj 53/91, 28/92 i 113/93

¹⁹ *Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and on Military Obligations in Cases of Multiple Nationality*, (ETS No. 43), entered into force March 28, 1968; *Protocol amending the Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality*, (ETS No. 095), entered into

slučajevima primanja u državljanstvo traži otpust iz dotadašnjeg državljanstva. Republika Hrvatska treba razmotriti pooštavanje uvjeta traženja otpusta i na neke slučajeve privilegirane naturalizacije.

II.1.2. Prestanak hrvatskog državljanstva

Hrvatsko državljanstvo prestaje otpustom, odricanjem i temeljem međunarodnih ugovora. U razdoblju od 1. siječnja 1992. do 31. prosinca 2006. godine za 55.751 osobe 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 stečeno ili zajamčeno državljanstvo druge države, kako bi se spriječila apatridnost. Temeljem međunarodnih ugovora nijednoj osobi nije prestalo hrvatsko državljanstvo.

Prestanci državljanstva se uglavnom odnose na hrvatske državljane koji žive u Austriji, Njemačkoj i Švicarskoj. Podnositelji zahtjeva kao razlog za prestanak hrvatskog državljanstva navode zapošljavanje odnosno zadržavanje zaposlenja, a mlađa 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 te su izbjegli u zapadnu Europu, kao i drugi naraštaj hrvatskih iseljenika u europskim zemljama.

II.2. Ulazak, boravak i rad stranaca u Republici Hrvatskoj

II. 2.1. Stalni boravak i pitanja vezana uz sukcesiju bivše države

Među 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 stranaca²⁰. Potrebno je naglasiti da je u bivšoj SFRJ, osim saveznog, postojalo i republičko državljanstvo i da je ono bilo određivano svakom građaninu. Postojali su relativno složeni, ali precizni propisi po kojima je svakom novorođenom djetetu određivano republičko državljanstvo. Jednako tako, svaki građanin koji je preseljenjem promijenio prebivalište, mogao je u upravnom postupku zatražiti i promjenu dotadašnjeg republičkog 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 republičko 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

force September 8, 1978; Additional Protocol to the Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality, (ETS No. 096), entered into force October 17, 1983; Second Protocol amending the Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality, (ETS No. 149), entered into force March 24, 1995

²⁰ "Narodne novine" broj: 53/91, 22/92, 26/93 i 29/94

koji na dan stupanja na snagu Zakona o hrvatskom državljanstvu nisu imali hrvatsko državljanstvo, a imali su prijavljeno prebivalište u Republici Hrvatskoj, uz uvjet davanja pisane izjave da se smatraju hrvatskim državljaninom.

Sve osobe koje su bile navedene u evidenciji prebivališta 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. 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.

Polazeći 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 uređivanje stalnog boravka pod povoljnijim uvjetima, od 12. travnja 2000. do 30. lipnja 2005. godine uređen je status ukupno 3.739 osoba. Rok za podnošenje zahtjeva istekao je 30. lipnja 2005. godine.

Kako bi se olakšao povratak ovim osobama, otvorena je nova mogućnost da osobe koje su imale prebivalište u Republici Hrvatskoj dana 8. listopada 1991. godine, a koje su iskazale čvrstu namjeru za povratak i život u Republici Hrvatskoj, pod povoljnijim uvjetima reguliraju svoj status u Republici Hrvatskoj. Te osobe mogu podnijeti zahtjev za odobrenje boravka na temelju humanitarnih razloga. U postupku odobravanja boravka Ministarstvo unutarnjih poslova usko surađuje s Ministarstvom mora, turizma, prometa i razvitka, te se redovito razmjenjuju podaci o osobama koje su obuhvaćene programom za stambeno zbrinjavanje u Republici Hrvatskoj i koje podnose zahtjeve za povratak.

Osim naprijed navedene kategorije stranaca, u razdoblju od 1995. do 31. prosinca 2006. godine Ministarstvo unutarnjih poslova izdalo je 23.858 odobrenja strancima za stalni boravak.

Godina	Broj stranaca
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

Prikaz odobrenih statusa stranca na stalnom boravku po godinama (od 1995. do 31. prosinca 2006. godine)

Godina	Broj stranaca
2004.	1.512
2005.	966
2006.	947
Ukupno:	23.858

Prikaz odobrenih statusa stranca na stalnom boravku po godinama (od 1995. do 31. prosinca 2006. 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 primljeni²¹.

II.2.2. Privremeni boravak

Stranac koji, zbog određenog razloga (rad, studiranje, liječenje, školovanje, spajanje obitelji i drugi opravdani razlog), namjerava boraviti u Republici Hrvatskoj duže od 90 dana, mora regulirati privremeni boravak. Zakon o strancima propisuje da se zahtjev za prvi privremeni boravak može podnijeti u zemlji ili u inozemstvu. Međutim, prema pravnoj stečevini 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*.

U razdoblju od 1995. do 2005. godine ukupno je strancima izdano 108.356 odobrenja za privremeni boravak, odnosno ukupno je u Republici Hrvatskoj u tom razdoblju, sa statusom privremenog boravka, boravilo 50.342 stranca. U 2006. godini taj se broj povećao za još 4.802 osobe, te je ukupan broj stranaca, kojima je u razdoblju od 1995. do 2006. godine odobren privremeni boravak, bio 55.144 osobe. Najveći broj odobrenih privremenih boravaka bio je u svrhu zapošljavanja, spajanja obitelji, i braka s hrvatskim državljanom. 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 obitelji²².

Jedan od problema vezanih uz status stranaca odnosi se na uređenje boravka žrtvama trgovanja ljudima. Naime, u posljednjih nekoliko godina trgovanje ljudima poprimilo je alarmantne razmjere. Praćenjem pojavnosti trgovanja ljudima utvrđeno je da je Republika Hrvatska uglavnom zemlja tranzita, ali se pojavljuje i kao zemlja podrijetla odnosno odredišta. Trgovanje ljudima obuhvaća vrbovanje, prijevoz, transfer, pružanje smještaja i prihvata osoba. Pri tome se

²¹ Recommendation Rec(2000)15 of the Committee of Ministers to member states concerning the security of residence of long-term migrants, od 13. rujna 2000

²² Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification

koriste različita sredstva kao što su: prijetnje, uporaba sile ili drugih oblika prinude, otmice, prijevare, zlouporabe ovlasti ili položaja bespomoćnosti, davanje ili primanje plaćanja da bi se postigla privola osobe koja ima kontrolu nad drugom osobom, a u svrhu izrabljivanja. Zakonom o strancima predviđena je mogućnost odobravanja privremenog boravka žrtvama trgovanja ljudima.

Operativnim planom za suzbijanje trgovanja ljudima za 2006. godinu, predviđene su izmjene Zakona o strancima, s ciljem unapređivanja učinkovite zaštite žrtve te otkrivanja, procesuiranja i odgovarajućeg sankcioniranja počinitelja kaznenog djela trgovanja ljudima. Slijedom toga, tijekom 2006. godine izrađen je nacrt novog Zakona o strancima, koji regulira zaštitu žrtava trgovine ljudima sukladno najvišim europskim standardima.

II.2.2.1. 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, Njemačke, Francuske, Italije i Velike Britanije.

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

Sukladno Zakonu o strancima, nadležnost za izdavanje radnih dozvola, od 1. siječnja 2004. godine, prešla je s Hrvatskog zavoda za zapošljavanje na Ministarstvo unutarnjih poslova 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 stranaca²³. Iskustvo u provedbi navedene Odluke, tijekom prve tri godine primjene, pokazalo je da radne dozvole za pojedina zanimanja uvrštena u sustav kvota nisu iskorištene. S druge strane, u nekim djelatnostima, za koje poslodavci iskazuju veliki interes (graditeljstvo, brodogradnja, turizam), kvotom nije predviđen dovoljan broj radnih dozvola.

Najviše radnih dozvola, za strance sa završenom srednjom stručnom spremom, izdano je za rad u građevinarstvu, brodogradnji, turizmu i ugostiteljstvu, dok se strani radnici s višom i visokom stručnom spremom uglavnom zapošljavaju na poslovima u rukovodećim strukturama trgovačkih društava (članovi uprava, direktori), u stranim predstavništvima (direktori), na poslovima profesora u obrazovanju te na radnim mjestima predavača stranih jezika i prevoditelja (izvorni govornici).

Prikaz broja stranih državljana s važećim boravkom, kojima je temelj odobrenja boravka zaposlenje, po spolu i stručnoj spremi (na dan 31. prosinca 2006. g.):

STRUČNA SPREMA	MUŠKARACA	ŽENA	UKUPNO
Doktorat	10	-	10
Magistratura	12	3	15

²³ „Narodne novine“, broj 57/04

STRUČNA SPREMA	MUSKARACA	ZENA	UKUPNO
Visoka sprema	1.171	382	1.553
Viša sprema	150	67	217
Srednja sprema	4.317	788	5.105
VKV	113	2	115
KV	821	12	833
PKV	70	10	80
Niža sprema, NKV	1.419	99	1.518
Bez spreme	41	6	47
Nepoznato	410	64	474
UKUPNO	8.534	1.433	9.967

Prikaz stranih državljana s važećim boravkom, kojima je temelj odobrenja boravka zaposlenje, po spolu i dobnoj strukturi (na dan 31. prosinca 2006. g.):

DOB	MUSKARACA	ZENA	UKUPNO
Manje od 20 godina	86	20	106
20-25 godina	975	192	1.167
26-30 godina	1.245	320	1.565
31-35 godina	1.399	274	1.673
36-40 godina	1.312	193	1.505
41-45 godina	1.227	161	1.388
46-60 godina	2.051	236	2.287
Više od 60 godina	239	37	276
UKUPNO:	8.534	1.433	9.967

Obzirom na stanje na tržištu rada u Republici Hrvatskoj, nedvojbeno je da u pojedinim djelatnostima nedostaje radne snage, kako one sa srednjom stručnom spremom, tako i visoko kvalificirane. Kako bi se zadovoljile potrebe tržišta rada, nužna je suradnja tijela nadležnih za rad i zapošljavanje s poslodavcima i obrazovnim institucijama.

II.2.2.2. 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 tri godine primjene Zakona pokazala je neujednačen pristup i različito tumačenje ovog instituta od strane različitih središnjih tijela državne uprave.

Prvotna namjera nadležnih tijela da se ovim institutom uklone administrativne prepreke za strana ulaganja u Republici Hrvatskoj, te da o boravku i radu odlučuje 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 odobreno ukupno 3.417, u 2005. godini 3.822, a u 2006. godini 5.429 poslovnih dozvola.

Na dan 31. prosinca 2006. godine, u statusu s izdanom poslovnom dozvolom nalazilo se ukupno 4.543 stranih državljana. Status poslovne dozvole imalo je 2.516 državljana Bosne i Hercegovine, 308 državljana Republike Makedonije, 233 državljana NR Kine, 154 državljana bivše Srbije i Crne Gore, 153 državljana Republike Italije, 127 državljana SR Njemačke, 126 državljana Republike Slovačke, 110 državljana Ruske Federacije, 95 državljana Republike Slovenije itd.

Najviše poslovnih dozvola u 2006. godini odobreno je na području Županije primorsko-goranske (1.172), Županije istarske (1.124), Županije splitsko-dalmatinske (1.008), Grada Zagreba i Županije zagrebačke (915), Županije zadarske (180), Županije dubrovačko-neretvanske (178) itd.

II.2.2.3. Dnevne migracije

Godišnjom kvotom nisu obuhvaćene radne dozvole za radnike-strance dnevne migrante koji su u Republici Hrvatskoj zasnovali radni odnos na neodređeno vrijeme pod uvjetom uzajamnosti, sukladno članku 87., stavku 2., točki 1., Zakona o strancima.

Prema podacima Ministarstva unutarnjih poslova, od 31. prosinca 2006. godine, u Republiku Hrvatsku, sukladno spomenutoj odredbi, svakodnevno dolazi 174 radnika-stranaca dnevnih migranata.

II.2.3. 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 surađujući s MUP-om putem informacijsko dokumentacijskog sustava (IKOS). Trenutno je 52 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 usklađen 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 režima za državljane Republike Srbije i državljane Republike Crne Gore do 31. prosinca 2007. godine²⁴.

²⁴ od 14. prosinca 2006. 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 državljanima 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.

II.3. Azil

Izbjeglance 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, u članku 33., propisuje da strani državljanin i osoba bez državljanstva mogu dobiti utočište u Republici Hrvatskoj, osim ako su progonjeni za nepolitičke zločine i djelatnosti oprečne temeljnim načelima međunarodnog prava. Republika Hrvatska je potpisnica Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine²⁵ i Protokola o statusu izbjeglica iz 1967. godine²⁶ (dalje: Ženevska konvencija), 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 podniet je 1997. godine. Jednako tako, Republika Hrvatska je, 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 usklađen 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. Sukladno navedenom Zakonu sredinom studenoga 2006. godine zabilježen je prvi priznati status azilanta, čime je Republika Hrvatska potvrdila potpunu primjenu Ženevske konvencije. Obzirom da Zakon jamči azilantu uključivanje u društvo, što obuhvaća niz prava (pravo na školovanje, rad, smještaj, novčanu

²⁵ *Convention relating to the Status of Refugees, Geneva, od 28. srpnja 1951.*

²⁶ *Protocol relating to the Status of Refugees, stupio na snagu 4. listopada 1967.*

pomoć, zdravstvenu zaštitu i drugo), potrebno je aktivno uključivanje državnih tijela u čiji djelokrug rada ulaze navedeni poslovi kao i tijela lokalne samouprave.

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 nazočnost prevoditelja, kao i uvid u prikupljene podatke o zemlji podrijetla tražitelja azila.

Tijekom postupka odlučivanja o zahtjevu za azil, država je dužna tražiteljima azila osigurati smještaj u prihvatilištu za tražitelje azila. Ukoliko imaju vlastita sredstva ili mogućnosti, tražitelji azila mogu tijekom postupka stanovati izvan prihvatilišta, na privatnoj adresi. Za potrebe smještaja tražitelja azila uređeno je prihvatilište u Kutini. Prihvatilište u Kutini ima kapacitet smještaja 80-100 osoba, a tražiteljima azila je u prihvatilištu osigurana prehrana, zdravstvena zaštita i osnovne higijenske potrepeštine. U Prihvatilištu su osim smještajnih kapaciteta, uređeni i prostori za rad nevladinih organizacija, dječja igraonica, sportska dvorana i liječnička ordinacija. Tražitelji azila koji nemaju vlastita novčana sredstva, preko Centra za socijalnu skrb primaju novčanu pomoć.

Radi potrebe da Republika Hrvatska izgradi institucije sposobne primijeniti Ženevsku konvenciju i Zakon o azilu, u razdoblju ožujak 2003. – svibanj 2005., proveden je projekt „Reforma azila“, financiran sredstvima iz CARDS programa. Provedbom Projekta tijela državne uprave, sudbena tijela (Upravni sud), ali i organizacije civilnog društva (Hrvatski crveni križ, Hrvatski pravni centar), osposobljeni su provoditi pravičan i učinkovit azilni postupak i štititi osnovna ljudska prava tražitelja azila i azilanata. U okviru programa CARDS 2004 planiran je nastavak ovih aktivnosti i daljnje jačanje sustava azila u Hrvatskoj kroz projekt „Reforma azila II“.

Od 1997. do 30. lipnja 2004. godine zahtjev za azil podnijela su ukupno 362 tražitelja azila. Od početka primjene Zakona o azilu (1. srpnja 2004. godine), do 31. prosinca 2006. godine, zahtjev za azil podnijelo je 358 stranaca. Obzirom da je još uvijek relativno malen broj tražitelja azila, za zaključiti je da Hrvatska još nije određena država za ovu kategoriju stranaca. Imajući u vidu status Hrvatske kao zemlje kandidata za članstvo u Europskoj uniji, te trendove u novim zemljama članicama, očekuje se da će broj tražitelja azila znatno porasti u slijedećem razdoblju.

Prikaz broja tražitelja azila po godinama, od 1997. do 2006. godine:

GODINA	NEGATIVNO RIJEŠENI	POZITIVNO RIJEŠENI	U POSTUPKU RIJEŠAVANJA	POSTUPAK OBUSTAVLJEN	ZAHTJEV ODBAČEN	UKUPNO
1997.	1					1
1998.	25			1		26
1999.	17			3		20
2000.	18			5		23
2001.	68			4	15	87
2002.	17			3	73	93
2003.	9			2	48	59

GODINA	NEGATIVNO RIJEŠENI	POZITIVNO RIJEŠENI	U POSTUPKU RIJEŠAVANJA	POSTUPAK OBUSTAVLJEN	ZAHTEV ODBACEN	UKUPNO
2004.	73			48	31	152
2005.	96			74	1	171
2006.	71	1	1	12	3	88
UKUPNO	240	1	1	134	35	411

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

II.4. Integracija stranaca

Prateći migracijska kretanja može se zaključiti da su ona poprimila globalni karakter, utječući u većoj ili u manjoj mjeri na unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost te na bilateralne i regionalne odnose. Migranti dolaze iz različitih ekonomskih, kulturnih i socijalnih okruženja, a zadaća 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. Štoviše, punim uključivanjem stranaca, koji imaju stalni boravak na njezinom teritoriju, u svakodnevni život zajednice u kojoj prebivaju i sama zajednica stječe 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, kao i stvoriti uvjete koji će im omogućiti preuzimanje prava i izvršavanje dužnosti kao članova zajednice.

Da bi se prethodno rečeno postiglo, neophodno je stvoriti pravni okvir koji će omogućiti integraciju u hrvatsko društvo, te stvoriti poticajno okruženje sprječavajući diskriminaciju i ksenofobiju te promičući 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, pristup sustavu školstva, zdravstvenog i socijalnog osiguranja te 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, informiranje stranaca o 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

Obzirom da se kod nezakonitih migracija, prema prirodi stvari, može govoriti samo o relativnim, a ne i o egzaktnim pokazateljima, raščlamba stanja na području nezakonitih migracija temelji se na četiri osnovne vrste prekršaja koje čine stranci (nezakoniti prelazak državne granice, nezakoniti boravak, nezakoniti rad i neposjedovanje putne isprave).

Tijekom 2006. godine ukupno je zabilježeno 11.662 prekršaja, sukladno odredbama Zakona o strancima, u odnosu na 10.080 prekršaja iz 2005. godine, što je povećanje za 15,7%. Od navedenog broja prekršaja iz 2006. godine, 5.665 bilo je zbog nezakonitog prelaska državne granice, 1.983 zbog nezakonitog boravka, 1.733 zbog neposjedovanja putne isprave i 2.281 zbog nezakonitog rada.

II.5.1. Nezakoniti prelasci državne granice

Posljednjih godina bitno je smanjen broj stranaca koji pokušavaju nezakonito ući, te kraće vrijeme ostati ili proći kroz Republiku Hrvatsku. Broj nezakonitih prelazaka državne granice počeo se povećavati od 1996. godine, a izrazito se povećao 2000. godine. Te godine prekršajno je kažnjeno ukupno 24.180 stranih državljana. U 2001. godini broj nezakonitih prelazaka 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. U sljedeće dvije godine zabilježen je lagani porast nezakonitih prelazaka, na 4.438 u 2004. i 5.169 u 2005. godini, da bi se taj trend nastavio i u 2006. godini: ukupno 5.665 osoba.

Najveći broj osoba zatečenih u nezakonitom prelasku državne granice bili su državljani bivše države Srbije i Crne Gore (pretežito etnički Albanci s Kosova), a iza njih slijede državljani Albanije, Bosne i Hercegovine, Makedonije, Turske, Moldove i Rumunjske. Općenito, državljani zemalja jugoistočne Europe (izuzev Grčke), čine preko 90% svih nezakonitih migracija u Republici Hrvatskoj. Državljanima bivše Srbije i Crne Gore te Albanije (uglavnom se radi o etničkim Albancima) prednjače po broju nezakonitih prelazaka državne granice, a državljani BiH po nezakonitom radu. Iz toga je razvidno da je za migrante iz BiH, Republika Hrvatska odredišna zemlja, a da su nezakonite migracije državljana bivše SiCG i Albanije, još uvijek tranzitnog karaktera.

Uzevši u obzir pokazatelje i procjene o nezakonitim migracijama, te mali broj migranata koji potječu izvan europskog prostora, za zaključiti je da migracije koje prolaze ili potječu iz zemalja regije, odnosno Balkanskog poluotoka ili jugoistočne Europe (tzv. balkanska ruta), u odnosu na jaku sjevernu (Poljska, Mađarska, Češka, Slovačka) i sredozemnu rutu (Grčka, Italija, Španjolska), nisu značajnije zastupljene. Od stranaca iz kruga izvaneuropskih zemalja, u 2006. godini, najbrojniji su bili državljani Palestine (34) i Kine (15). Međutim, za ove skupine karakteristično je da se nakon otkrivanja migracijska ruta prekida, a također ne postoji pravilnost u intenzitetu, brojnosti, te zastupljenosti po državljanstvima.

II.5.2. Nezakoniti boravak

U 2006. godini ukupno je zabilježen 1.983 prekršaj vezan uz nezakoniti boravak u Republici Hrvatskoj, što je u odnosu na 1.561 prekršaj iz 2005. godine povećanje za 27%. Od ukupnog broja, 87% (1.727 prekršaj) odnosi se na državljane jugoistočne Europe, od čega je najviše državljana Bosne i Hercegovine (502), bivše Srbije i Crne Gore (496), Albanije (444), Moldove (102) i Makedonije (95).

II.5.3. Nezakoniti rad

U 2006. godini Državni inspektorat i policija su, usprkos zakonskih i drugih ograničenja, poduzimali vrlo opsežne aktivnosti na području kontrole zakonitosti rada stranaca. Od 2.281 prekršaja zbog nezakonitog rada, 2.130 (92%) počinili su državljani zemalja iz jugoistočne Europe, pri čemu su najviše državljani BiH (1.993), bivše Srbije i Crne Gore (81), Rumunjske (26) i Makedonije (24). Nadležni sudovi strancima su izrekli 754 zaštitne mjere protjerivanja, a protiv poslodavaca je podnijeto 1.561 izvješće. Kako se vođenje postupaka pred sudovima protiv stranaca zbog nezakonitog rada, radi neusklađenosti između Zakona o prekršajima i Zakona o strancima, u značajnijoj mjeri pokazalo nesvrshodnim, u velikom broju slučajeva donijeto je rješenje o otkazu boravka, neovisno o sudskim postupcima. Ukupno je zbog nezakonitog rada otkazan boravak za 1.046 stranaca. Od ukupnog broja slučajeva nezakonitog rada u 2006. godini, 191 postupak završio je prisilnim udaljenjem stranaca.

II.5.4. Vraćanje nezakonitih migranata (readmisija)

Republika Hrvatska ima potpisana 24 ugovora o ponovnom prihvatu nezakonitih migranata (readmisiji) s 26 država (zajednički je ugovor sa zemljama Beneluksa), od kojih 17 sporazuma s državama članicama Europske unije. Većina ovih ugovora (njih 17) usklađena je s EU obrascem readmisijskih ugovora, dok 7 ugovora još nije usklađeno. Najveću važnost, obzirom na nacionalnu strukturu i putne pravce nezakonitih migranata, imaju oni potpisani sa susjednim državama.

Za Hrvatsku je izuzetno važan Sporazum između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Slovenije o predaji i prihvatu osoba kojih je ulazak ili boravak nezakonit, i njemu pripadajući Protokol o provedbi Sporazuma, obzirom da Republika Hrvatska ima liberalni vizni sustav prema državljanima Bosne i Hercegovine, Srbije, Crne Gore, Makedonije i Turske, što je imalo za posljedicu da je veliki broj državljana upravo tih država zatečen pri pokušaju nezakonitog izlaska iz Republike Hrvatske u Republiku Sloveniju. Slijedom toga, broj stranaca prihvaćenih readmisijom od Slovenije bio je, u 2003. godini 1.660, tijekom 2004. godine 1.470, tijekom 2005. godine 1.827, a 2006. godine 1.834.

Od velike je važnosti i Ugovor između Vlade Republike Hrvatske i Savezne vlade Savezne Republike Jugoslavije o predaji i prihvatu osoba kojih je ulazak ili boravak na državnom području druge države protuzakonit, iz razloga što s područja Srbije, odnosno Crne Gore u Republiku Hrvatsku ulazi najviše nezakonitih migranata. Ostvarivanjem neovisnosti Crne Gore, formalno pravno otvoreno je pitanje daljnjeg postojanja i primjene readmisijskog ugovora između Vlade Republike Hrvatske i Savezne vlade Savezne Republike Jugoslavije. Nadalje, posebno je pitanje, koje i dalje ostalo otvoreno, budući statusa Kosova. Bez obzira na konačno rješenje, izvjesno je da će Kosovo u doglednoj budućnosti ostati izvor i područje s kojega će dolaziti i preko kojega će prolaziti veliki broj nezakonitih migranata.

Vezano uz provedbu Ugovora s Republikom Srbijom, pojavljuju se brojni problemi u provedbi zbog podjele nadležnosti, stoga je Republika Hrvatska tijekom kolovoza 2006. godine pokrenula prijedlog za sklapanje novih zasebnih readmisijskih ugovora sa Srbijom, odnosno Crnom Gorom.

I u primjeni odgovarajućeg readmisijskog dokumenta s Bosnom i Hercegovinom postoje određeni problemi jer, između ostalog, u praksi na bosanskohercegovačkoj strani nema jednog središnjeg državnog tijela, nadležnog za provedbu Sporazuma.

III. CILJEVI MIGRACIJSKE POLITIKE

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

- transparentan i učinkovit sustav upravljanja zakonitim ili slobodnim migracijama pojedinaca, poticajan za nacionalni razvoj i gospodarski rast,
- pravedan i suvremen sustav kompenziranja zahtjeva koji proizlaze iz problema prisilnih migracija,
- jasan, transparentan i učinkovit sustav kontrole i sprječavanja nezakonitih migracija.

Kako bi se ovakva politika mogla učinkovito provoditi nužno je u zakonodavnom i institucionalnom smislu osigurati u Republici Hrvatskoj:

- usklađenost 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,
 - načelu zabrane vraćanja (*non-refoulement*),
 - stvaranju primjerenih kapaciteta za prihvata i smještaj tražitelja azila,
 - sigurnosti djece i žena izbjeglica te 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 načelu podjele tereta/odgovornosti,
 - aktivnoj ulozi pri rješavanju izbjegličke problematike i uklanjanju uzroka mogućih izbjegličkih tokova političkim i gospodarskim sredstvima, uz poštivanje etičkih načela;
- uređenje 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 nedostadni i nepotpuni, osobito na području obrazovanja, socijalne skrbi, zdravstvene zaštite i drugih područja od važnosti za prihvata i integraciju migranata u hrvatsko društvo. U Republici Hrvatskoj 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. 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.

2. 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,

- usklađivanje 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,
- obvezu provjere znanja hrvatskog jezika, hrvatske povijesti i kulture (osim za pripadnike hrvatskog naroda i iseljenike).

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.

3. Jačanje sposobnosti upravnih struktura koje, na državnoj i lokalnoj razini, odlučuju o ulasku i boravku stranaca, pravnom uređivanju boravka i zahtjevima za azil.

Nositelj: Ministarstvo unutarnjih poslova.

Sudjelovatelji: Središnji državni ured za upravu i Ministarstvo pravosuđa.

4. Uspostava HITRO.NET – računalno-komunikacijske mreže tijela državne uprave u skladu s načelima informacijske sigurnosti iz Nacionalnog programa informacijske sigurnosti, primjenjujući sigurnosne norme i standarde.

Nositelj: Središnji državni ured za e-Hrvatsku.

Sudjelovatelji: Ministarstvo unutarnjih poslova; Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija.

5. Postizanje usklađenog 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.

6. Prilagođavanje uvjeta useljavanja u Republiku Hrvatsku potrebama hrvatskog tržišta rada i pravnoj stečevini Europske unije. Osobito valja poticati useljavanje stranaca s potrebnim kvalifikacijama, znanjima, radnim iskustvom, dajući prednost useljenicima koji govore hrvatski jezik i koju su mlađe životne dobi.

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

Sudjelovatelji: Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija; Državni inspektorat, Hrvatski zavod za zapošljavanje, udruge poslodavaca i sindikalne organizacije.

7. Stalna dogradnja sustava azila kako bi se osigurala odgovarajuća zaštita izbjeglica i drugih osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita, sukladno međunarodnim humanitarnom pravu i standardima Europske unije.

Nositelj: Ministarstvo unutarnjih poslova.

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

8. Izrada cjelovite analize stanja na tržištu rada, tj. višegodišnjeg kretanja ponude i potražnje za određenim zanimanjima s prijedlogom odgovarajućih mjera za zadovoljavanje potreba za radnom snagom

Nositelji: Hrvatski zavod za zapošljavanje;

Sudjelovatelji: Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva; Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, udruge poslodavaca i sindikalne organizacije

9. Uspostava i unapređenje dvostrane ili višestrane suradnje s državama podrijetla, tranzita i odredišta.

Nositelj: Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija.

Sudjelovatelj: Ministarstvo unutarnjih poslova.

10. Obvezivanje stranaca u postupku odobrenja stalnog boravka i stjecanja hrvatskog državljanstva na pohađanje tečajeva učenja hrvatskog jezika i poznavanja hrvatske povijesti i kulture.

Nositelj: Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa.

Sudjelovatelj: Ministarstvo unutarnjih poslova.

11. Provedba aktivnosti koje imaju za cilj podizanje javne svijesti o različitim aspektima i uzročno-posljedičnim pojavama migracijskih kretanja, što je ujedno pretpostavka za sprečavanje 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.

12. Propisivanje obveze odjave hrvatskih državljana prilikom odlaska iz zemlje na razdoblje dulje od godinu dana.

Nositelj: Ministarstvo unutarnjih poslova.

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

13. Učinkovit nadzor državnih granica i graničnih prijelaza (stručno osposobljena sigurnosna tijela za sprječavanje krijumčarenja i trgovanja ljudima odnosno otkrivanja krivotvorenih putnih isprava, sa svrhom otkrivanja stranaca koji nezakonito borave te njihovo učinkovito vraćanje u države podrijetla ili tranzita).

Nositelji: Ministarstvo unutarnjih poslova.

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

14. Dosljedna provedba aktivnosti na području učinkovite zaštite žrtava te otkrivanja, procesuiranja i odgovarajućeg sankcioniranja počinitelja kaznenog djela trgovanja ljudima, sukladno Nacionalnom programu za suzbijanje trgovanja ljudima od 2005. do 2008. godine i pripadajućim operativnim planovima.

Nositelji: Ured za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske; Ministarstvo unutarnjih poslova.

Sudjelovatelji: Ministarstvo pravosuđa; Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi.

15. Mjere kojima se, radi sprječavanja diskriminirajućih postupaka i ponašanja prema doseljenicima, u gospodarskom, društvenom i kulturnom životu osigurava pravo na ravnopravan status u odnosu na državljane Republike Hrvatske, s usmjerenjem prema stjecanju državljanstva. Tim mjerama odredit će se opseg prava i obveza, pomoću kojih će doseljenici, sukladno dužini boravka, steći adekvatne beneficije.

Nositelji: Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva; Ministarstvo kulture.

Sudjelovatelji: tijela državne uprave; jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

16. Potpisivanje novih ugovora o predaji i prihvatu osoba koje nezakonito borave na državnom području (readmisiji) s državama podrijetla i tranzita s kojima do sada ti ugovori nisu potpisani.

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

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

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

V. ZAKLJUČAK

Republika Hrvatska teži vođenju aktivne migracijske politike utemeljene na načelima slobode kretanja osoba, solidarnosti i humanosti, vodeći računa o nacionalnom, gospodarskom, društvenom i kulturnom razvitku. U tom će smislu, na temelju transparentne politike zakonitih ili slobodnih migracija, Republika Hrvatska stvoriti jasan i transparentan okvir stjecanja hrvatskog državljanstva te konzistentan i učinkovit sustav izdavanja radnih i poslovnih dozvola. Također, Republika Hrvatska će strancima jamčiti poštivanje temeljnih ljudskih prava i sloboda, uključujući i pravo da zatraže i dobiju azil. Zakonitim stranim useljenicima dat će se mogućnost da u Republici Hrvatskoj ostanu privremeno ili stalno i omogućiti im uključivanje u hrvatsko društvo.

Država će uravnoteživati useljavanje, osobito tako što će:

- usklađivati useljavanje s potrebama priljeva u radno aktivno stanovništvo,
- određivati mjerila i godišnje kvote za zapošljavanje stranaca u skladu sa stanjem na tržištu rada,
- poticati useljavanje i povratak hrvatskih državljana i iseljenika iz inozemstva,
- omogućiti useljavanje članova obitelji hrvatskih državljana i stranaca s uređenim 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 će razvijati i unaprjeđivati pravne propise vezane uz migracije, osobito na području obrazovanja, socijalne skrbi, zdravstvene zaštite i drugih područja od važnosti za prihvata i integraciju migranata u hrvatsko društvo. Posebna pozornost posvetit će se propisima koji potiču integraciju useljenika u hrvatsko društvo, sprječavaju diskriminaciju i društvenu marginalizaciju. Budući da opća društvena osuda ksenofobije i pojedinačnih ekscesa prema strancima nije dovoljna, država treba utvrditi i donijeti nedvosmislena i učinkovita pravila ponašanja koja će sustavno sprječavati takve pojave.

Jednako tako, u Republici Hrvatskoj treba odrediti posebno tijelo koje će biti mjerodavno za sve vrste migracija i integraciju migranata u društvo te za dosljednu primjenu migracijske politike. To tijelo će biti nositelj aktivnosti te će usklađivati postupanje ostalih tijela i organizacija mjerodavnih za postupanje u pojedinim segmentima migracijske politike. Napokon, poštujući načelo decentralizacije države, neophodno je propisati i određene zadaće lokalnoj samoupravi, osobito u provedbi mjera integracije migranata u lokalnu zajednicu.

Središnja tijela državne uprave, jedinice lokalne samouprave i organizacije civilnog društva moraju dati puni doprinos u oblikovanju zakonskog okvira kojim se uređuje područje migracija, te neposredno surađivati u provedbi zadaća iz područja svoje nadležnosti. Strategijom definirani nositelji provedbe pojedinih mjera i aktivnosti, u roku od 60 dana nakon što Hrvatski sabor usvoji Strategiju, izradit će operativne planove kojima će precizirati detalje provedbe svake od pojedinih radnji potrebnih za učinkovitu provedbu cjelovite mjere ili aktivnosti definirane Strategijom. Jednako tako, nositelji provedbe pojedinih mjera i aktivnosti dužni su predvidjeti i potrebna financijska sredstva za njihovu provedbu.

Budući da ova Strategija pokriva dvogodišnje razdoblje, a njeno težište predstavlja imigracijska pitanja u užem kontekstu potrebno je donijeti dugoročnu i sveobuhvatnu strategiju migracijske politike Republike Hrvatske koja će sadržavati i gospodarske, demografske i kulturne aspekte migracija.

OBRAZLOŽENJE:

Kroz posljednjih nekoliko stoljeća, sve od otkrića takozvanog «novog svijeta» u 16. i 17. stoljeću, Europa je bila područje iseljavanja na druge kontinente, i to zbog ekonomskih, religijskih, etničkih i političkih razloga. Međutim, kroz 20. stoljeće europski migracijski trendovi dobili su drugačije smjerove. U prvom dijelu 20. stoljeća Europa je još uvijek bila uglavnom izvor iseljavanja. U drugoj polovici tog stoljeća, postalo je sve očitije da mnogo više ljudi useljava u Europu nego što je napušta.

Među najvažnijim uzrocima promjene migracijskih trendova su gospodarska kretanja. U razdoblju nakon drugog svjetskog rata industrijalizirane europske države su imale velike potrebe za stranom radnom snagom koju su apsorbirale na različite načine i iz različitih izvora, uglavnom u ovisnosti o političkim, gospodarskim i kulturnim vezama iz prošlosti. Tijekom sedamdesetih godina dvadesetog stoljeća, pod utjecajem naftne krize i ekonomske recesije, potražnja za nekvalificiranim stranim radnicima je prestala ili bar značajno opala i usmjerila se na visoko kvalificiranu radnu snagu. Suočavajući se s ograničenjima i zaprekama za radnu imigraciju, migranti iz nerazvijenih zemalja okrenuli su se drugim načinima ulaska u razvijene zemlje, kao što je spajanje obitelji, azil, ali i nezakonito useljavanje.

Postupni razvitak zajedničke migracijske politike u europskoj zajednici započeo je 1980-tih kroz međudržavnu suradnju i nastanak tzv. Schengenskog *acquisa*, prvenstveno kao posljedica izgradnje jedinstvenog tržišta, da bi kroz 1990-te dobio na zamahu radi sve izraženije potrebe za zajedničkim rješavanjem izbjegličkih kriza i sve snažnijeg nezakonitog useljavanja. Tako je u posljednjih dvadesetak godina na razini EU donesen veći broj pravnih propisa za područje azila i migracija, a planiran i nastavak tih aktivnosti. Također je provedeno ili se provodi informacijsko povezivanje (primjerice Dublin i Eurodac sustavi) te je razvijena institucionalna suradnja za područje migracija i azila među državama članicama.

Posljednjih godina je i u Hrvatskoj intenzivirano zakonodavno i institucionalno izgrađivanje sustava upravljanja migracijama. Doneseni su Zakon o strancima, koji se primjenjuje od 1. siječnja 2004. godine i Zakon o azilu, koji se primjenjuje od 1. srpnja 2004. godine te pripadajući podzakonski akti. Također su poduzete i institucionalne mjere koje su bile nužne za provedbu ovih propisa, dijelom uz stranu pomoć kroz projekte financirane od Europske unije ili kroz bilateralnu suradnju. Daljnje razvijanje sustava upravljanja migracijama nužno je prvenstveno zbog velikog značaja migracijskih tokova za gospodarski, sigurnosni, kulturni i politički život svake države, pa tako i Republike Hrvatske, no isto tako i radi procesa pristupanja Europskoj uniji. Tijekom primjene odredbi Zakona o azilu i Zakona o strancima uočeni su pojedini nedostaci, kao i to da nisu potpuno usklađeni s pravnim sustavom i praksom na području migracija u Europskoj uniji. Jedan od razloga ove neusklađenosti je to što se pravno i institucionalno uređenje Europske unije na ovom području također intenzivno razvija i dograđuje te je radi toga potrebno provoditi redovito prilagođavanje nacionalnog sustava azila i migracija.

Tijekom primjene Zakona o strancima i Zakona o azilu uočena je potreba preciznijeg definiranja nadležnosti te bolje koordinacije i suradnje među državnim tijelima, kao i drugim institucijama koje se bave pojedinim aspektima migracijskih pitanja.

Strategijom migracijske politike nastoji se predvidjeti potrebne korake na području zakonodavstva i prakse na području migracija, a posebice odrediti nadležnosti i zadaće pojedinih državnih tijela, u cilju kvalitetnijeg i učinkovitijeg djelovanja.

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

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

- hrvatsko državljanstvo,
- ulazak, boravak i rad stranaca te vizna politika,
- područje azila,
- integracija stranaca i
- nezakonite migracije.

U dijelu Strategije koji se odnosi na ciljeve migracijske politike nabraja 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 navode se rješenja koja trebaju omogućiti učinkovitu provedbu migracijske politike, prije svega potrebne izmjene u zakonskoj regulativi, te mjere i aktivnosti u dijelu koji se odnosi na administrativne, organizacijske i tehničke sposobnosti da se osigura učinkovita i usklađena provedba migracijske politike.

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 usklađenu i dosljednu migracijsku politiku. Kako je Zakonom o strancima propisano donošenje akta o migracijskoj politici za razdoblje od dvije godine te je ovaj dokument ograničenog dosega, u zaključku ovog dokumenta navodi se obveza izrade dugoročnije i šire strategije migracijske politike za sljedeće razdoblje.