

# HRVATSKA

## Indeks razvijenosti politika integracije migranata (MIPEX)



# CROATIA

## A MIPEX assessment



Institut za migracije i narodnosti, Zagreb  
Institute for Migration and Ethnic Studies, Zagreb



## HRVATSKA

### Indeks razvijenosti politika integracije migranata (MIPEX)

## CROATIA

### A MIPEX assessment

**Glavna istraživačica / Lead researcher**

Zvezda Vankova

Migration Policy Group, Bruxelles

**Nacionalni koordinatori i urednici / National coordinators and editors**

dr. sc. Snježana Gregurović

Drago Župarić-Iljić

Institut za migracije i narodnosti, Zagreb /

Institute for Migration and Ethnic Studies, Zagreb

**Nakladnik / Publisher**

Institut za migracije i narodnosti, Zagreb /

Institute for Migration and Ethnic Studies, Zagreb

**Prijelom i grafička oprema / Layout and design**

Zoran Žitnik

Zagreb, Travanj / April 2014

<b>UVOD</b>	<b>4</b>	<b>INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
Što je indeks razvijenosti politika integracije migranata?	4	What is the Migrant Integration Policy Index?	5
Koristi u kreiranju javnih politika	4	Uses for policymaking	5
Koje najviše standarde upotrebljava MIPEX?	6	What are the highest standards used by MIPEX?	7
Kako se dolazi do rezultata MIPEX-a?	6	How does MIPEX obtain its scores?	7
Legenda MIPEX (0 – 100)	8	MIPEX key legend (0-100)	9
Tko je prikuplja podatke?	8	Who gathered the data?	9
<b>HRVATSKA - Rezultati MIPEX-a</b>	<b>10</b>	<b>CROATIA - A MIPEX assessment</b>	<b>11</b>
<b>PREGLED</b>	<b>10</b>	<b>OVERVIEW</b>	<b>11</b>
STATISTIKA O MIGRACIJAMA U HRVATSKOJ	12	MIGRATION STATISTICS ON CROATIA	13
MOBILNOST NA TRŽIŠTU RADA	14	LABOUR MARKET MOBILITY	15
SPAJANJE OBITELJI	16	FAMILY REUNION	17
OBRAZOVANJE	18	EDUCATION	19
POLITIČKA PARTICIPIJACIJA	20	POLITICAL PARTICIPATION	21
STALNI BORAVAK	22	LONG-TERM RESIDENCE	23
PRISTUP DRŽAVLJANSTVU	24	ACCESS TO NATIONALITY	25
ANTIDISKRIMINACIJA	26	ANTI-DISCRIMINATION	27

## UVOD

### Što je indeks razvijenosti politika integracije migranata?

Akteri integracijskog procesa nastoje pronalaženjem adekvatnih podataka o javnim politikama, donošenjem prijedloga i pokretanjem projekata u svrhu promjena tih politika utjecati na postizanje ravnopravnosti svih građana države u kojoj žive. No često nailaze na nepouzdane, zastarjele informacije i nepotpune statistike koje su u tolikoj mjeri neiskoristive da nemaju stvarni utjecaj na poboljšanje života ljudi.

Indeks razvijenosti politika integracije migranata (MIPEX) referentni je vodič i u cijelosti interaktivni alat za procjenu, usporedbu i unapređenje integracijskih politika. On mjeri razvijenost integracijskih politika u četrdeset europskih i sjevernoameričkih zemalja dajući tako pregled integracijskih politika u različitim sredinama. Za razvoj istraživanja MIPEX u tim zemljama zaslužni su British Council i Migration Policy Group iz Bruxellesa (MPG). Upotrebljavajući 148 indikatora, MIPEX utvrđuje stupanj ostvarivanja jednakih prava i odgovornosti stanovnika neke zemlje te potporu usmjerenu prema njihovim specifičnim potrebama radi ostvarivanja jednakih mogućnosti.

### Koristi u kreiranju javnih politika

Kreatori javnih politika i civilno društvo moći će upotrijebiti priručnik MIPEX kao alat za procjenu učinka promjena javnih politika te stjecanje općeg dojma o jačim i slabijim stranama tih politika u svojoj zemlji. Na taj način vlade stječe uvid u posljedice donošenja svojih politika i njihovih promjena. MIPEX daje uvid u politike s dobrim rezultatom i u one kod kojih postoji prostor za poboljšanje. Vlada neke zemlje tako može usporediti snage i slabosti u svojoj zemlji s drugima, kako s onima u regiji tako i izvan nje kao i sa svim zemljama odjednom. Ponekad ciljevi, implementacija i rezultati MIPEX-a drugih zemalja mogu biti inspirativni i poslužiti za poboljšanje javnih politika u vlastitoj zemlji. Budući da one utječu na integraciju, MIPEX može poslužiti kao polazište kod ocjenjivanja utjecaja promjena politika na unapređenje integracije u praksi. Rezultati MIPEX-a mogu se dopuniti informacijama iz službenih statistika, proračuna, projektnih i znanstvenih procjena, vladinih izvještaja te podacima nevladinih organizacija, sudova i samih migranata.

# INTRODUCTION

## What is the Migrant Integration Policy Index?

Integration actors can struggle to find up-to-date, comprehensive research data and analysis on which to base policies, proposals for change and projects to achieve equality in their country. Instead they may find anecdotal, out-dated information and piecemeal statistics that are too disconnected from the real impact on people's lives to assist in formulating improvements.

The Migrant Integration Policy Index (MIPEX) is a reference guide and a fully interactive tool to assess, compare and improve integration policy. It measures integration policies in 40 countries in Europe and North America in order to provide a view of integration policies across a broad range of differing environments. MIPEX was developed in these countries by the British Council and the Migration Policy Group (MPG). Using 148 policy indicators, MIPEX establishes the extent to which all residents are legally entitled to equal rights and responsibilities, as well as to any support that addresses their specific needs to make equal opportunities a reality.

## Uses for policymaking

Policymakers and civil society obtain a quick reference guide to assess the impact of their policy changes and get an overall impression of their country's strengths and weaknesses. This allows governments to see the effects of their approach and policy changes. It highlights policies that score well and possible areas for improvement. They can compare these strengths and weaknesses with other countries, either across their region, Europe and North America, or all the countries at once. They can find inspiration for policies and learn lessons from their objectives, implementation, and results. Since policies are one of the factors influencing integration, MIPEX can be used as a starting point to evaluate how policy changes can improve integration in practice. Its research findings can be complemented with further information from official statistics, budgets, project and scientific evaluations, government reporting, and evidence from NGOs, courts and migrants.

## Kej najviše standarde upotrebljava MIPEX?

MIPEX upozorava što zemlje mogu unaprijediti da bi se stvorila pravna okolina u kojoj imigranti mogu pridonijeti blagostanju zemlje, imati jednak pristup zapošljavanju i obrazovanju, živjeti sigurno sa svojim obiteljima te biti aktivni građani i zaštićeni od diskriminacije. Za svih sedam područja javnih politika (mobilnost radne snage, spajanje obitelji, obrazovanje, politička participacija, stalni boravak, pravo na državljanstvo i antidiskriminacija) MIPEX identificira najviše europske i međunarodne standarde s ciljem postizanja jednakih prava, odgovornosti i mogućnosti za sve. Ti standardi temelje se na principu vladavine prava i pomažu unaprijediti javne politike u Europskoj uniji i državama članicama Vijeća Europe. Tamo gdje su standardi nedovoljno razvijeni upotrebljavaju se preporuke nastale u međunarodnim istraživačkim mrežama i civilnom društvu.

## Kako se dolazi do rezultata MIPEX-a?

Pomoću 148 indikatora identificiraju se važeći zakoni i politike u odnosu na najviše standarde konzultirajući se s najboljim istraživačima te međunarodnim i europskim institucijama. Indikator je pitanje koje se odnosi na određenu komponentu politike u sedam područja javnih politika. Za svaki odgovor postoje tri opcije. Kada određena javna politika zadovoljava najviše standarde, dodjeljuju joj se tri boda. Ako politika djelomično zadovoljava najviše standarde, dodjeljuju joj se dva boda, a jedan bod kada je najudaljenija od najviših standarda ili ako to područje u javnim politikama nije regulirano.

U okviru svih sedam područja javnih politika izračunava se prosječni broj bodova u sve četiri dimenzije kojima se ispituje isti aspekt politike. Prosječna vrijednost dobivenih rezultata u četiri segmenta zbraja se i daje konačnu vrijednost za svih sedam područja. Prosječna vrijednost tako dobivenih konačnih vrijednosti za svih sedam javnih politika daje ukupni rezultat za svaku zemlju. Da bi se omogućilo rangiranje i uspoređivanje, početna skala od 1 do 3 pretvorena je u skalu od 1 do 100 za dimenzije i područja javnih politika, u kojima sto posto znači najbolji rezultat.

## What are the highest standards used by MIPEX?

MIPEX demonstrates how countries can do better in creating the legal environment in which immigrants contribute to a country's well-being, where they have equal access to employment and education, live in security with their families, become active citizens and are protected against discrimination. For each of the 7 policy areas: labour market mobility, family reunion, education, political participation, long-term residence, access to nationality and anti-discrimination, MIPEX identifies the highest European and international standards aimed at achieving equal rights, responsibilities and opportunities for all residents. These standards establish a basic rule-of-law approach, which has helped to improve policies in European Union and Council of Europe Member States. Where only minimum standards exist, policy recommendations are used from international research networks and civil society.

## How does MIPEX obtain its scores?

The 148 policy indicators have been designed to benchmark current laws and policies against the highest standards through consultations with top comparative researchers as well as international and European institutions. A policy indicator is a question relating to a specific policy component of one of the 7 policy areas. For each answer, there are 3 options. The maximum of 3 points is awarded when policies meet the highest standards for equal treatment. A score of 2 is given when policies lie halfway to the highest standards, and a score of 1 is given when they are furthest from the highest standards. Where a country has no policies on a specific indicator, it is given a default value of 1.

Within each of the 7 policy areas, the indicator scores are averaged together to give one of 4 dimension scores which examine the same aspect of policy. The 4 dimension scores are then averaged together to give the policy area score for each of the 7 policy areas per country which, averaged together one more time, lead to the overall scores for each country. In order to make rankings and comparisons, the initial 1-3 scale is converted into a 0-100 scale for dimensions and policy areas, where 100% is the top score.

## Legenda MIPEX (0 – 100)

- 0 – kritično nepovoljna za integraciju
- 1-20 – nepovoljna
- 21-40 – pretežito nepovoljna
- 41-59 – polovično povoljna
- 60-79 – pretežito povoljna
- 80-100 – povoljna za integraciju

## Tko je prikupljao podatke?

Za razliku od nekih drugih indeksa temeljenih na mišljenju stručnjakâ, MIPEX se temelji na javnim zakonima, politikama i istraživanjima. Nezavisni stručnjaci za migracijsko zakonodavstvo, obrazovanje i antidiskriminaciju ocjenjuju svaki indikator na osnovi javno dostupnih dokumenata u zemlji do 1. studenoga 2013. Dobivene rezultate zatim kao recenzent provjerava drugi stručnjak.

U prikupljanju podataka i ispunjavanju upitnika MIPEX sudjelovali su: dr. sc. Helga Špadina s Pravnog fakulteta u Osijeku (Mobilnost na tržištu rada), Julija Kranjec iz Centra za mirovne studije (Obrazovanje i Spajanje obitelji), dr. sc. Goranka Lalić Novak s Pravnog fakulteta u Zagrebu (Stalni boravak i Politička participacija), dr. sc. Jelena Zlatković Winter iz Instituta za migracije i narodnosti (Pristup državljanstvu), dr. sc. Snježana Gregurović i Drago Župarić-Iljić iz Instituta za migracije i narodnosti (Antidiskriminacija).

Dobivene rezultate recenzirali su: Eli Pijaca Plavšić iz Forum-a za slobodu u obrazovanju (Obrazovanje), dr. sc. Goranka Lalić Novak (Spajanje obitelji), Julija Kranjec (Stalni boravak), Drago Župarić-Iljić (Politička participacija), dr. sc. Lana Ofak s Pravnog fakulteta u Zagrebu (Pristup državljanstvu), dr. sc. Ivana Vukorepa s Pravnog fakulteta u Zagrebu (Mobilnost na tržištu rada) i Sara Lalić iz Centra za mirovne studije (Antidiskriminacija).

Migration Policy Group (MPG) ujednačio je sva odstupanja i provjerio popunjene upitnike kako bi rezultati iz poglavlja u svim zemljama bili konzistentni. MPG je sastavio i ovaj izvještaj na temelju propisanog bodovanja te analizirao dobivene rezultate iz upitnika slijedeći proceduru MIPEX-a. Dane su usporedbe uobičajenih praksi u većini zemalja MIPEX-a i članica EU-a. Posebna pozornost posvećena je novim državama članicama EU-a i novim imigracijskim zemljama te posebno njihovu najnovijem napretku u uspostavi temeljnih procedura i stanja u tom području.

## MIPEX key legend (0-100)

- 0 – Critically unfavourable for integration
- 1-20 – Unfavourable
- 21-40 – Slightly unfavourable
- 41-59 – Halfway favourable
- 60-79 – Slightly favourable
- 80-100 – Favourable for integration

## Who gathered the data?

Unlike indexes based on expert opinion, MIPEX is based on public laws, policies and research. In every country, independent experts in migration law, education and anti-discrimination, filled out the score for each indicator based on the country's publically available documents as of 1 November 2013. All scores were then peer-reviewed by a second expert.

Snjezana Gregurovic, PhD and Drago Zuparic-Iljic from the Institute for Migration and Ethnic Studies filled out the scores for the indicators in the Antidiscrimination policy strand. Education and Family reunion policy strands were covered by Julija Kranjec, Centre for Peace Studies. Goranka Lalic Novak, PhD, Faculty of Law in Zagreb was the expert for the Long Term Residence and Political Participation policy strands. The Access to Nationality policy indicators were scored by Jelena Zlatkovic, PhD, from the Institute for Migration and Ethnic Studies, and the Labour Market Mobility policy indicators - by Helga Spadina, PhD, Faculty of Law in Osijek.

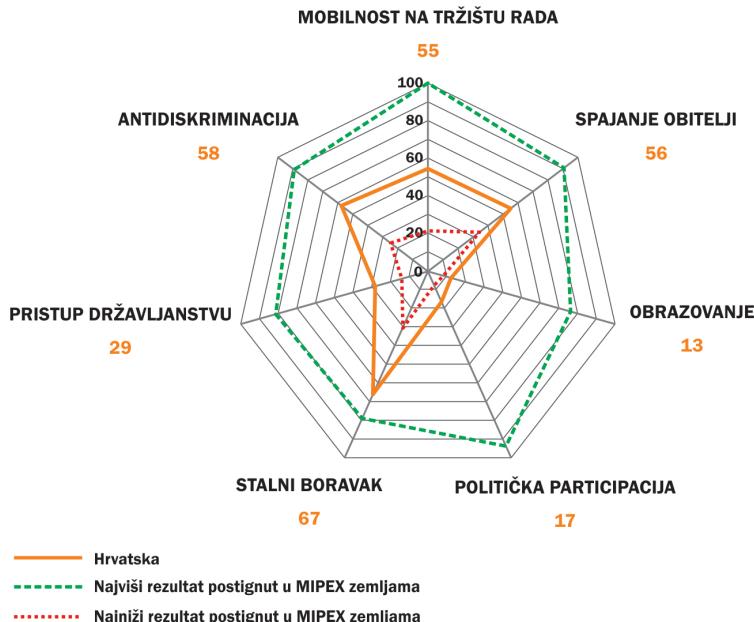
All scores were peer reviewed by: Eli Pijaca Plavsic, Forum for Freedom in Education (Education), Goranka Lalic Novak (Family Reunion), Julija Kranjec (Long Term Residence), Drago Zuparic-Iljic (Political Participation), Lana Ofak, PhD, Faculty of Law in Zagreb (Nationality), Ivana Vukorepa, PhD, Faculty of Law in Zagreb (Labour Market Mobility), Sara Lalic, Centre for Peace Studies (Antidiscrimination).

The Migration Policy Group moderated any discrepancies and checked the completed questionnaires for consistency across strands and countries over time. Migration Policy Group wrote up this country report based on its official scoring and analysis of the questionnaire results, following the established MIPEX procedure. Comparisons are made with the average practices in most MIPEX countries and EU Member States. Special attention was paid to the EU's 'new' Member States and new immigration countries, particularly their recent progress in establishing basic procedures and statuses in this field.

# HRVATSKA

## Rezultati MIPEX-a

### PREGLED



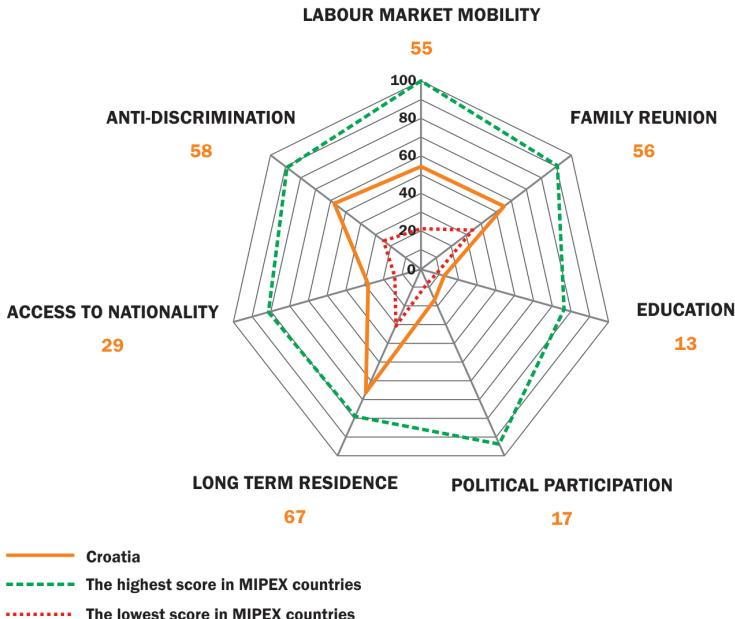
Nakon migracija izbjeglica i raseljenih osoba uzrokovanih ratom i raspadom SFRJ, u posljednja dva desetljeća migracije u Hrvatskoj imaju regionalno obilježje, a većina je imigranata iz Bosne i Hercegovine, Srbije, Slovenije, Makedonije i Kosova. Zbog gospodarske krize broj stranih radnika znatno se smanjio, posebno u građevinarstvu i brodogradnji, gospodarskim granama koje su tradicionalno zapošljavale najviše stranih radnika.

Tijekom procesa pristupanja EU-u Hrvatska je uskladila svoj Zakon o strancima i Zakon o azilu s *acquisom* EU-a 2013. i pokrenula proces značajnijih političkih i administrativnih reformi. Vlada Republike Hrvatske usvojila je i strateški dokument donošenjem migracijske politike za razdoblje 2013. – 2015. te "Akcijski plan za uklanjanje prepreka u ostvarivanju pojedinih prava u području integracije stranaca za razdoblje 2013-2015". Hrvatska je usvojila većinu glavnih međunarodnih ugovora o ljudskim pravima, ali nije potpisala Međunarodnu

# CROATIA

## A MIPEX assessment

### OVERVIEW



In the last two decades, regional immigration, mainly from Bosnia and Herzegovina, Serbia, Slovenia, Macedonia and Kosovo, has replaced the flows of refugees and displaced persons into Croatia, following the break-up of the former Yugoslav republic. Due to the economic downturn, the number of migrant workers has decreased significantly in the shipbuilding and construction industries, which traditionally employ the largest number of migrant workers.

As part of its preparation for EU accession, Croatia harmonised its Aliens' Act and Asylum Act with the EU *acquis in 2013*, and started a significant policy and administrative reform. The Croatian government adopted a strategic document, establishing the migration policy priorities of the Republic of Croatia for 2013 – 2015, as well as the "Action Plan on the removal of obstacles to the exercise of particular rights in the area of the integration of foreigners 2013-2015". Croatia has ratified most of the main international human rights treaties, but has not signed the International Convention on the Protection of the Rights of

konvenciju o zaštiti prava svih migrantskih radnika i članova njihovih obitelji niti je ratificirala Europsku konvenciju o državljanstvu (ETS 166).

S ukupnom ocjenom 42/100 imigranti u Hrvatskoj suočit će se s tek polovično povoljnim integracijskim politikama, a to Hrvatsku s obzirom na rezultat MIPEX-a smješta pored balkanskih "novih" imigracijskih zemalja: Bugarske, Makedonije, Bosne i Hercegovine i Srbije. Integraciju u Hrvatskoj najviše promiču europski zakoni koje je Hrvatska usvojila pridruživanjem Europskoj uniji. No unatoč tomu provedba zakona Europske unije može biti narušena diskrečijskim postupcima vlasti, što je problem i srednjoeuropskih i istočneuropskih zemalja. Mnogo je toga imigrantima u Hrvatskoj uskraćeno, a od temeljnih mogućnosti valja izdvojiti ciljane državne potpore za pronalaženja posla, unapređenje obrazovanja školske djece i političku participaciju. Djeca imigranata, iako rođena u zemlji, ne ispunjavaju uvjete za stjecanje državljanstva rođenjem, a dvojno državljanstvo nije dopušteno, što se suprotstavlja trendu većine zemalja u kojima je provođeno istraživanje MIPEX.

## STATISTIKA O MIGRACIJAMA U HRVATSKOJ

1. Neto migracija <sup>a</sup>	-3,918
2. Imigracijski tok <sup>a</sup>	8,959
3. Tri najzastupljenije zemlje porijekla (izvan EU-a) <sup>a</sup>	Bosna i Hercegovina, Srbija, Makedonija
4. Broj stranaca rođenih u inozemstvu <sup>b</sup>	31,952
5. Udio stranaca u ukupnom stanovništvu <sup>b</sup>	0,75%
6. Udio žena u ukupnom broju stranaca <sup>a</sup>	48,2%
7. Broj boravišnih dozvola u svrhu spajanja obitelji <sup>b</sup>	9,969
8. Broj boravišnih dozvola u svrhu rada <sup>b</sup>	4,820
9. Broj boravišnih dozvola u svrhu studiranja <sup>b</sup>	725
10. Broj boravišnih dozvola iz humanitarnih razloga <sup>b</sup>	964

<sup>a</sup> Podaci Državnog zavoda za statistiku: "Migracija stanovništva Republike Hrvatske u 2012.", dostupno na: [http://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2013/07-01-02\\_01\\_2013.htm](http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2013/07-01-02_01_2013.htm).

<sup>b</sup> Podaci Ministarstva unutarnjih poslova: "Strani državljanini sa statusom odobrenog privremenog boravka na dan 31. 12. 2012." i "Strani državljanini sa statusom odobrenog stalnog boravka na dan 31. 12. 2012", dostupno na: <http://mup.hr/main.aspx?id=172024>.

All Migrant Workers and Members of their families, nor ratified the European Convention on Nationality (ETS 166).

Newcomers to Croatia will face barely halfway favourable policies for their integration. With an overall MIPEX score of 42/100, it ranks alongside other ‘new’ immigration countries in the MIPEX on the Balkans, such as Bulgaria, Macedonia, Bosnia and Herzegovina, and Serbia. Croatia’s policies that best promote integration are in areas of European law. Nevertheless, these legal conditions can be undermined by authorities’ rather discretionary procedures, a problem across Central and Eastern Europe. Newcomers to Croatia lack many basic opportunities, such as targeted state support to find the right job, improve the education of their children, or participate in political life. Their children, even if born in the country, are not eligible to be citizens at birth and dual nationality is not accepted, which is contrary to the trend in the majority of MIPEX countries.

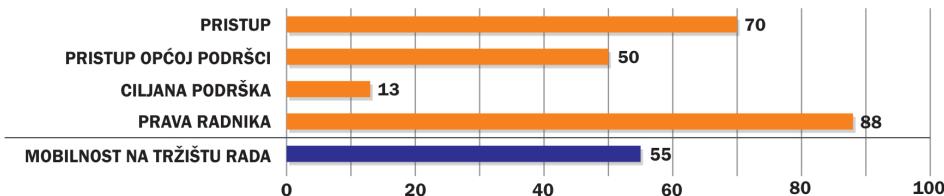
## MIGRATION STATISTICS ON CROATIA

1. Net migration <sup>a</sup>	- 3,918
2. Immigration flow <sup>a</sup>	8,959
3. Three largest countries of origin <sup>a</sup>	Bosnia and Herzegovina, Serbia, FYROM
4. Foreign-born population <sup>b</sup>	31,952
5. Foreign-born as part of population <sup>b</sup>	0,75%
6. Women as part of foreign-born population <sup>a</sup>	48,2%
7. Number of family permits per year <sup>b</sup>	9,969
8. Number of work permits per year <sup>b</sup>	4,820
9. Number of student permits per year <sup>b</sup>	725
10. Number of humanitarian permits per year <sup>b</sup>	964

<sup>a</sup> Croatian Bureau of Statistics data: “Migration of Population of Republic of Croatia, 2012”, available at: [http://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2013/07-01-02\\_01\\_2013.htm](http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2013/07-01-02_01_2013.htm)

<sup>b</sup> Ministry of interior data: “Foreign citizens by the status of temporary residence on the date 31.12.2012” and “Foreign citizens by the status of permanent residence on the date 31.12.2012”, available at: <http://mup.hr/main.aspx?id=172024>

## MOBILNOST NA TRŽIŠTU RADA

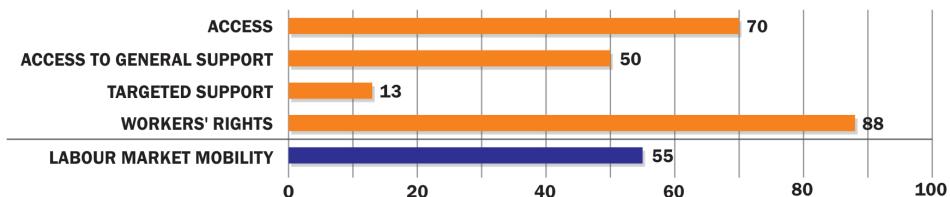


Migrantski radnici u Hrvatskoj imaju neznatno više mogućnosti na tržištu rada nego u većini srednjoeuropskih zemalja kao što su BiH i Srbija. No neki radnici s privremenim boravkom često obavljaju poslove ispod razine svoga obrazovanja jer ne uspijevaju promijeniti poslove ili sektore i nemaju neposredni pristup samozapošljavanju. Jednom kada im to bude omogućeno, svi zakonito zaposleni radnici imat će bez iznimke pravo na rad u privatnom sektoru i na nekim poslovima unutar javnog sektora kao i u većini europskih zemalja. Njihove kvalifikacije još uvek nisu priznate, a mogućnosti obrazovanja i usavršavanja ograničene su jer u Hrvatskoj nemaju na raspolaganju nikakav oblik ciljane državne potpore. Suprotno praksama razvijenih imigracijskih zemalja, migrantski radnici u Hrvatskoj nemaju korist ni od informativnih kampanja. Nakon zapošljavanja svi migrantski radnici ostvaruju pravo na jednake radne uvjete, društveno osiguranje i pristup sindikatima kao i u drugim vodećim imigracijskim zemljama.

### Pristup tržištu rada u novim imigracijskim zemljama

Najnovija MIPEX-ova studija pokazala je da mnoge nove imigracijske zemlje sve više otvaraju jednak pristup tržištu rada svim osobama s dozvolom privremenog boravka. Najveće imigracijske južnoeropske zemlje (Italija, Portugal i Španjolska) daju imigrantima gotovo jednake mogućnosti prilikom mijenjanja posla ili karijere i jednak pristup općoj potpori. U 2009. Poljska, a u 2010. Mađarska omogućile su pristup tržištu rada svim državljanima trećih zemalja s privremenim boravkom. Opća i ciljana potpora radnicima migrantima povoljnija je od prosjeka u nekoliko novih imigracijskih odredišta, uključujući Portugal, Španjolsku, Estoniju i Rumunjsku.

## LABOUR MARKET MOBILITY

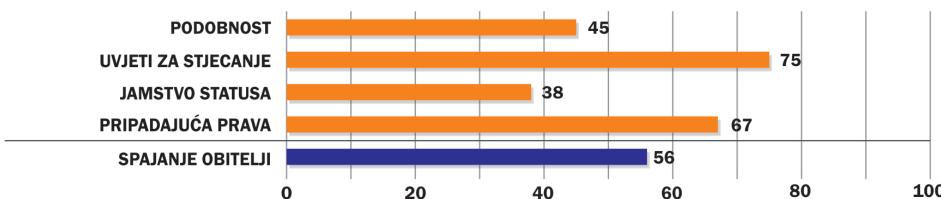


Migrant workers in Croatia have slightly more opportunities on the labour market than in most Central European countries, such as Bosnia and Herzegovina and Serbia. However, some temporary resident workers could spend years trapped in a job below their qualification because they cannot change jobs and sectors, and access immediate self-employment. Once they can, all legal workers have the right to work in any private sector job and some public sector positions, as in most European countries. Still, their foreign qualifications might not be recognised, while their education and training opportunities are limited because hardly any targeted support is available in Croatia. In contrast to the practices in the major developed immigration countries, migrant workers in Croatia cannot benefit from information campaigns. Once employed, all migrant workers are entitled to the same working conditions, social security, and access to trade unions, as in a number of leading countries.

### Opening labour market access in new countries of immigration

The most recent MIPEX study found that many new immigration countries are increasingly opening equal access to the labour market to all legal temporary residents. The major countries of immigration in Southern Europe (Italy, Portugal, Spain) grant newcomers nearly equal opportunities to change jobs and careers, and equal access to general support. Poland in 2009 and Hungary in 2010 granted all non-EU temporary residents the right to self-employment. General and targeted support for migrant workers is already more favourable than average in several new immigration destinations, including Portugal, Spain, Estonia, and Romania.

## SPAJANJE OBITELJI

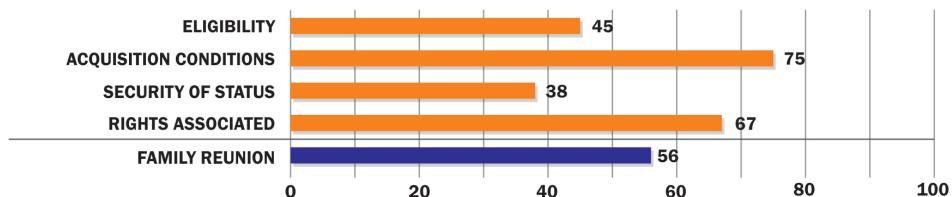


Poštovanje minimalnih standarda kod ostvarivanja prava na spajanje obitelji, smješta Hrvatsku oko prosjeka EU-a. Stranci mogu ubrzo nakon dolaska u zemlju podnijeti zahtjev za spajanje obitelji poštujući minimalne standarde iz Direktive o spajaju obitelji. Oni koji ispunjavaju nešto više uvjeta od minimalnih i dalje ne mogu biti sigurni hoće li ostvariti pravo na spajanje, ponajprije zbog diskreocijske procedure u Hrvatskoj, a tako je i u većini srednjoeuropskih zemalja. Zbog široke diskreocijske moći vlasti mogu odbiti zahtjeve ili povući dozvole bez uzimanja u obzir osobnih ili obiteljskih okolnosti, što je ispod standarda EU-a. Nadalje, članovi obitelji imaju pravo na autonomni boravak, i to samo ako je osoba na temelju koje im je odobren boravak umrla ili ih zlostavlja, što je suprotno zakonima u tradicionalnim imigracijskim zemljama poput Norveške, Švedske i Portugala. Pozitivno je to što članovi spojene obitelji u načelu uživaju ista prava kao i stranac na temelju kojega im je odobren boravak, kao i u većini zemalja u kojima se provodilo istraživanje MIPEX.

### Uvjeti i procedura: od zakona do prakse

U mnogim srednjoeuropskim zemljama malo je zakonskih prepreka koje državljanima trećih zemalja otežavaju spajanje obitelji, ali zbog širokih diskreocijskih ovlasti vlasti mogu odbiti njihove zahtjeve. Poljska ne slijedi taj trend. Osim trajanja i cijene postupka kao opterećujućih čimbenika postoje i dodatne osnove za odbacivanje zahtjeva ili odbijanja statusa državljanima trećih zemalja (tako je i u Kanadi, Italiji i Španjolskoj). Austrija i Nizozemska osiguravaju pravo na spajanje obitelji u slučajevima smrti, razvoda, odvajanja i nasilja, dok se pojedine zemlje (npr. Francuska, Poljska, Španjolska, Švedska, Norveška i SAD) trude razjasniti prava na autonomiju boravka za sve obitelji nekoliko godina nakon podnošenja zahtjeva.

## FAMILY REUNION

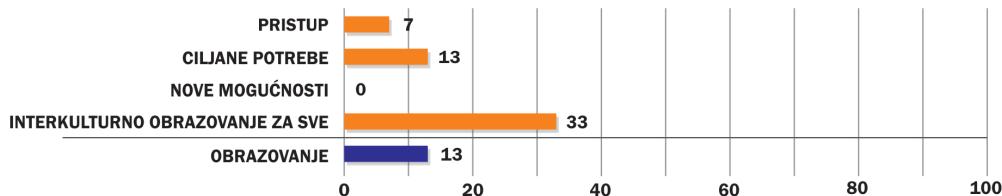


Reuniting families enjoy a right to family reunion around the EU average because Croatia follows the EU standards to a minimum. Sponsors can quickly apply for their spouse and minor children, following the Family Reunion Directive's minimum standards. Those who meet the slightly favourable requirements are still insecure about their families' future due to the discretionary procedures in Croatia, as in most Central European countries. Authorities may reject their application or withdraw their permit on wide discretionary grounds, without considering their family's personal circumstances, below the EU legal standards. Furthermore, family members in Croatia have limited access to autonomous permit if their sponsor dies or is abusive, unlike traditional countries of immigration, such as Norway, Sweden and Portugal. Positively, reunited families generally benefit from the same rights as their sponsors like in most MIPEX countries.

### Conditions and procedure: from law to practice

Many Central European countries create few legal obstacles for non-EU citizens to apply for family reunion, but maintain very discretionary procedures with many grounds for authorities to reject them. PL does not follow this trend. While the length and cost of the procedure may be burdensome, there are few additional grounds for rejecting their application or withdrawing their status (as in CA, IT, ES). AT, NL provide entitlements in cases of death, divorce, separation and violence, while several countries (e.g. FR, PT, ES, SE, NO, US) are working on clearer residence autonomy for all families after a few years.

## OBRAZOVANJE

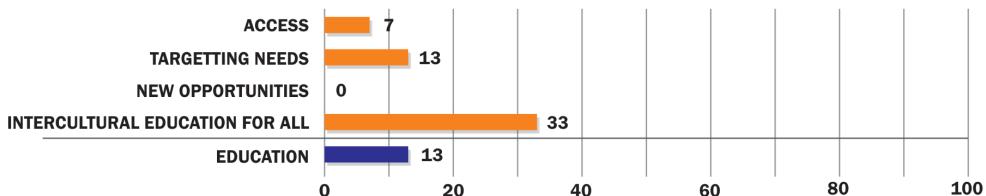


Sva djeca sa zakonitim boravkom u Hrvatskoj imaju pravo na obvezno obrazovanje. S obzirom na nedavne izmjene i dopune Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi donesenog 15. srpnja 2013. i djeci stranaca koji nezakonito borave u Hrvatskoj omogućen je ograničen pristup osnovnom obrazovanju. Ipak, ona se ne mogu upisati u srednju školu, kao ni u gotovo svim zemljama MIPEX-a, niti imaju pristup visokoškolskom obrazovanju ili stručnom osposobljavanju, a tako je u polovini zemalja MIPEX-a. Nadalje, od hrvatskih se škola zahtijeva pružanje vrlo malo integracijskih mjer za migrantske učenike, kao i u većini balkanskih zemalja. Djeca migranata mogu imati koristi od službene potpore učenja hrvatskog jezika u osnovnom i srednjoškolskom obrazovanju, ali im nije omogućeno učenje materinskog jezika. Škole trebaju integrirati interkulturno obrazovanje u svoje kurikulume, koje bi trebalo modificirati tako da odražavaju raznolikost lokalnog stanovništva. No škole ne iskoristavaju mogućnosti koje im učenici imigranti donose u razred. Usaporedbi radi, većina novih južnoeuropskih i srednjoeuropskih imigracijskih zemalja izdvaja dodatna sredstva za učitelje koji učenike imigrante poučavaju službenom jeziku te zemlje i jeziku njihove zemlje porijekla. U tim zemljama postoje i posebni fondovi za dodatno osposobljavanje učitelja za potrebe imigranata.

### Prilagodba škola u novim imigracijskim zemljama

Estonija pruža učenicima imigrantima obveznu, stalnu i standardiziranu potporu u učenju estonskog jezika kao i njihova materinskog jezika i kulture. Slično kao i u češkom zakonu, jezični tečajevi trebaju se temeljiti na potrebama, poučavanje treba biti stalno i redovito vrednovano, ali valja omogućiti i učenje materinskog jezika i kulture. Češki nastavnici mogu u svoje kurikulume integrirati multikulturalno obrazovanje pomoći pedagoških materijala koje sponzorira država i nastavničkih tečajeva, poput infoportala ([www.czechkid.cz](http://www.czechkid.cz)), kojim se nastavnici najčešće služe. Slovačka je također u svoj kurikulum nedavno uvela "multikulturalno obrazovanje" i obuku nastavnika za interkulturno obrazovanje.

## EDUCATION

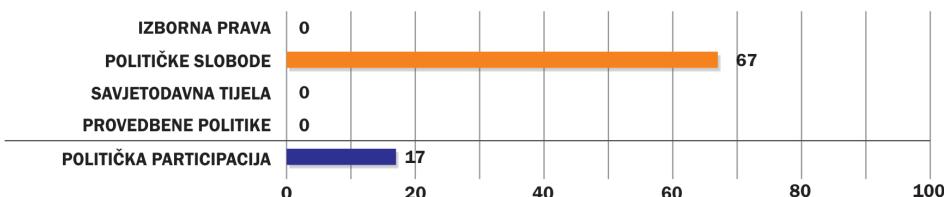


All legally residing migrant children in Croatia can enrol in compulsory education. Following the recent amendments of the Law on Education in Primary and Secondary School of 07/15/2013, undocumented migrant pupils in Croatia will now have limited access to primary education. Still, they will not be able to enrol in secondary school, as in nearly all MIPEX countries, and access higher education or vocational training, as in half of the MIPEX countries. Moreover, Croatian schools are required to provide very few integration measures for migrant pupils, as in most of the Balkan countries. Migrant children can benefit from official language support in primary and secondary education, but are not provided with an opportunity to learn their mother languages. Schools must integrate intercultural education throughout their curricula, which can be modified to reflect the diversity of the local population. However, they are missing out on the new opportunities that immigrants bring to the classroom. For comparison, most new immigration countries in Southern and Central Europe provide additional tuition to master the official language and immigrants' home languages, specific funding or teachers for schools, and required teacher trainings on immigrants' needs.

### Adapting schools in recent countries of immigration

Estonia provides all newcomer pupils with compulsory, continuous, and standardised support to learn Estonian, as well as their own language and culture. Similarly in Czech law, language courses should be needs-based, professionally taught, and regularly evaluated, while mother tongue and cultures should be available. Czech teachers can integrate multicultural education into their curriculum through state-supported pedagogical materials and teacher trainings like the much-used information portal ([www.czechkid.cz](http://www.czechkid.cz)). Slovakia also recently introduced 'multicultural education' into its curriculum as well as intercultural education trainings for qualifying and working teachers.

## POLITIČKA PARTICIPACIJA

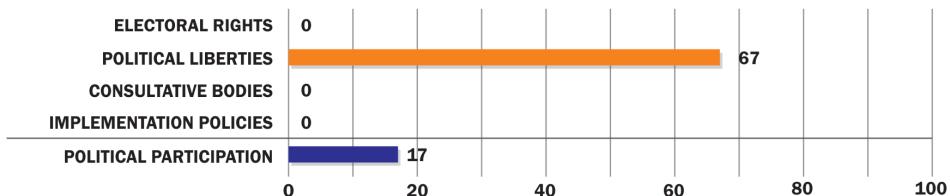


Državljeni zemalja izvan EU-a isključeni su iz političkog života u Hrvatskoj, baš kao i u Makedoniji, Srbiji i drugim novim imigracijskim zemljama u regiji. Samo naturalizirani hrvatski građani imaju mogućnost informirati se i unaprijediti javne politike koje svakodnevno utječu na njih. Migrantima je uskraćeno pravo glasovanja i ne mogu se učlaniti u političke stranke, za razliku od situacije u većini imigracijskih zemalja, uključujući Češku, Estoniju i Sloveniju. Osim toga Vlada strukturno ne financira udruge migranata niti se savjetuje s njima u nacionalnim, regionalnim ili lokalnim savjetodavnim tijelima (usporediti sa situacijom u nordijskim zemljama).

### Participacija stranaca u javnom životu na lokalnoj razini

Iako kreatori javnih politika sve više ističu sudjelovanje u javnom životu kao ključno područje integracije, otvaranje prilika za politički angažman dugo-trajno je i zahtijeva snažne reforme. Nove srednjoeuropske i južnjeuropske imigracijske zemlje ostvarile su napredak u tom pogledu. U nekoliko je srednjoeuropskih zemalja osobama sa stalnim boravkom dopušteno glasovanje na lokalnim izborima (Češka 2001. te Estonija i Slovenija 2002.), a u nekim se osobe s takvim statusom imaju pravo kandidirati na izborima (Litva 2002. i Slovačka 2003.). Većina zemalja koristila se Europskim fondom za integraciju kako bi potpomogla rad organizacija koje se bave integracijom. Lokalne i nacionalne vlasti pokrenule su dijalog i savjetodavne aktivnosti s udrugama stranih državljanima. Primjer su za to Portugal, Španjolska, Irska, Grčka, Estonija, Latvija i Poljska. Španjolski Forum za socijalnu integraciju imigranata primjerice ima neovisnu poziciju te daje mišljenja i izvještaje o svim nacrtima koji utječu na socijalnu integraciju. Forum ima pravo pripremati izvještaje, planove i programe na zahtjev ili na vlastitu inicijativu te davati prijedloge i preporuke. Članovi imigrantskih udruga intenzivno sudjeluju u pripremi izvješćâ i rješenjâ i raspravi o njima te osiguravaju konsenzus s vladom u vezi sa svojim preporukama.

## POLITICAL PARTICIPATION

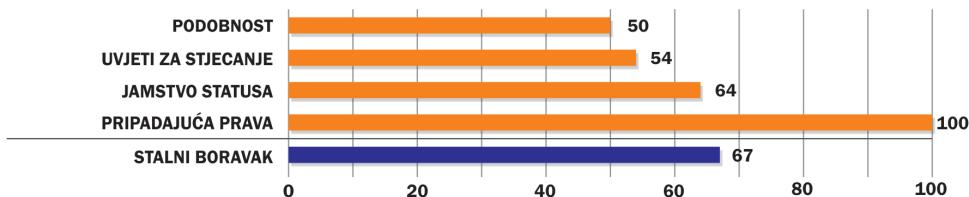


Non-EU citizens are excluded from democratic life in Croatia, just as in Macedonia, Serbia and other new countries of immigration in the region. Only naturalised Croatian citizens have the possibility to inform and improve the policies that affect them daily. Migrants are denied the right to vote and cannot join political parties, unlike in most countries of immigration, including the Czech Republic, Estonia and Slovenia. Moreover, the government does not structurally finance immigrant-run associations or consult them in national, regional, or local consultative bodies (see instead bodies in the Nordic countries).

### The participation of foreigners in public life at local level

Although policymakers increasingly list participation in public life as a key area of integration, opening political opportunities often takes time and significant reforms. New immigration countries in Central and Southern Europe have made progress. Several Central European countries have granted long-term residents the local right to vote (Czech Republic in 2001, Estonia and Slovenia in 2002) and to stand as candidates in elections (Lithuania in 2002 and Slovakia in 2003). Most countries have used the new European Integration Fund to support associations working on integration. Local and national authorities have started a dialogue and consultation with associations of foreign residents. Examples range from Portugal and Spain to Ireland, Greece, Estonia, Latvia, and Poland. For instance, the Spanish Forum for the Social Integration of Immigrants has an independent chair and issues opinions or reports on any drafts affecting social integration. The Forum has the right to prepare reports, plans, programs on request or own initiative, and to formulate its own proposals and recommendations. Members from immigrant-run associations participate extensively in the preparation and discussion of reports and resolutions, and secure much government consensus around their recommendations.

## STALNI BORAVAK

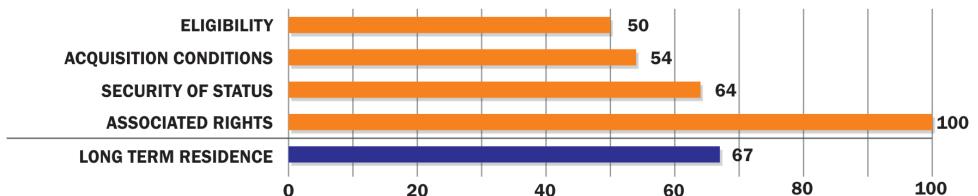


Sukladno standardima EU-a većina pridošlica mora čekati pet godina kako bi stekla uvjete za jednake mogućnosti integracije u gospodarski i društveni život Hrvatske. Prema pravu Europske unije, većina zakonitih imigranata ima pravo podnijeti zahtjev za stalni boravak nakon pet godina privremenog boravka i pod vrlo jasnim uvjetima. U skladu sa zakonskim normama EU-a vrijeme privremenog boravka studenta ili učenika računa se kao polovina vremena potrebnog za odobrenje stalnog boravka. Ipak, glavna prepreka u praksi odnosi se na postavljanje visokih kriterija kada je riječ o poznavanju hrvatskoga jezika i zadovoljavanju drugih integracijskih uvjeta. Kandidati koji ispunjavaju zakonske uvjete i dalje mogu biti odbijeni na temelju nekoliko razloga koji se odnose na diskrecijsko pravo države, što je u regiji često. Nakon odobrenja stalnog boravka stranci uživaju neograničeno pravo boravka te jednak socijalna i ekonomski prava kao i u većini zemalja MIPEX-a. No oni imaju tek nekoliko zaštitnih mehanizama protiv protjerivanja, što je problem u većini zemalja (usporediti jaču pravnu zaštitu u Australiji i nekoliko zapadnoeuropskih zemalja).

### Smanjenje državne diskrecije

Migranti prolaze brojne državne procedure kako bi se integrirali, primjerice za spajanje obitelji, dugotrajni boravak i državljanstvo. Postupci bez eksplisitnih pravila daju diskrecijsko pravo administraciji i otvaraju mogućnost zloupotrebe. Nadalje, podnositelji zahtjeva nikada nisu potpuno spremni za postupak jer ne znaju što će ih se konkretno pitati. U Češkoj test poznavanja jezika iz 2009. za odobrenje dugotrajnog boravka ima cilj osigurati jednakе i razumne uvjete za sve. S dostižnom razinom (A1), besplatnom potporom i profesionalnim ispitivačima taj model stvara uvjete za uspješno polaganje testa za podnositelje zahtjeva, a ne stvara dodatne birokratske prepreke. Cilj portugalskog zakona iz 2007. jest stvoriti pravni okvir poticanjem zakonitog useljavanja i omogućivanjem stalnog boravka skoro svim kategorijama osoba u zakonitom boravku, uključujući i zaštitu od deportacije svakoga tko je rođen u zemlji, živi u njoj od djetinjstva ili u njoj odgaja svoju djecu.

## LONG-TERM RESIDENCE

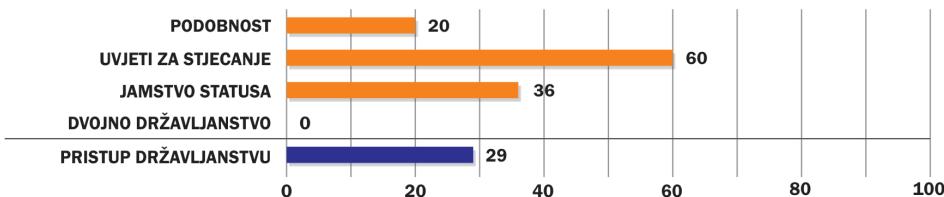


Standard in the EU, most newcomers must wait 5 years to apply for equal opportunities to integrate in economic and social life in Croatia. Thanks to EU law, most legal immigrants are eligible to apply for a long-term residence permit after five years' residence and under rather straightforward conditions. In line with the EU legal standards, half of the residence time as a student or a pupil will still be counted. Still, the high level language and integration requirement could be a major obstacle in practice. Applicants who meet the legal conditions can still be rejected on several grounds due to state discretion that is common in the region. Once accepted, Croatian long-term residents enjoy indefinite residence rights and equal social and economic rights as in most MIPEX countries. However, they have few protections against expulsion, a problem in most countries (see stronger legal protections in Australia and several Western European countries).

### Reducing state discretion

Migrants pass numerous state procedures to integrate e.g. for family reunion, long-term residence and citizenship. Procedures that lack explicit rules give discretion to the administration and pose a risk of abuse. Furthermore, applicants are never fully prepared as they do not know what they will be asked. The 2009 CZ language test for long-term residence aimed to ensure equal and reasonable conditions. With an attainable level (A1), free support and professional examiners, this model creates conditions for applicants to succeed, rather than creating more bureaucratic obstacles. Portugal's 2007 law aimed to create a legal regime fostering legal immigration by opening long-term residence to nearly all categories of legal residents and protecting from deportation anyone born in the country, living there since childhood, or raising their children there.

## PRISTUP DRŽAVLJANSTVU

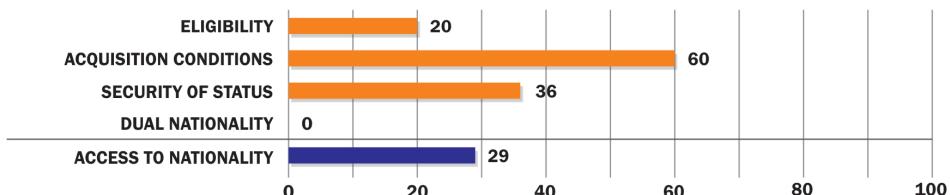


Pristup hrvatskom državljanstvu kada je riječ o integraciji imigranata „„pretežito je nepovoljan“ jer je hrvatski rezultat MIPEX-a ispod europskog prosjeka. Supružnici i partneri imaju pristup olakšanom postupku naturalizacije, iako i oni moraju zadovoljiti uvjete za dobivanje stalnog boravka (pet godina). Kandidate očekuje prilično opsežan diskrečijski postupak, a suočeni su i s najstrožim u Europi jezičnim i drugim diskrečijskim zahtjevima u području integracije, uključujući i odredbu o „dobrom ponašanju“. Moraju odustati od svoga prijašnjeg državljanstva, osim ako nemaju hrvatsko porijeklo ili su supružnici hrvatskih državljana. Nasuprot tome, prihvatanje dvojnog državljanstva sada je trend u većini zemalja MIPEX-a (npr. u Grčkoj, Mađarskoj, Italiji, Rumunjskoj i Slovačkoj). Osim toga djeca rođena u Hrvatskoj nemaju automatizmom pravo na hrvatsko državljanstvo, kao što bi imala u većini zemalja MIPEX-a.

### Prihvatanje dvojnog državljanstva i pravo na državljanstvo po rođenju

Dvojno državljanstvo i neki oblici državljanstva po rođenju postaju norma u većini tradicionalnih imigracijskih zemalja diljem Europe. Posljednjih deset godina svjedočimo značajnim reformama u Njemačkoj, Belgiji, Švedskoj, Finskoj, Portugalu, Luksemburgu, a odnedavno i u Grčkoj. Od posljednjeg izdanja MIPEX-a u 2010., slični reformski zakoni o državljanstvu doneseni su u Bugarskoj, Češkoj, Danskoj, Italiji i Poljskoj (za više informacija pogledati <http://eudo-citizenship.eu>).

## ACCESS TO NATIONALITY

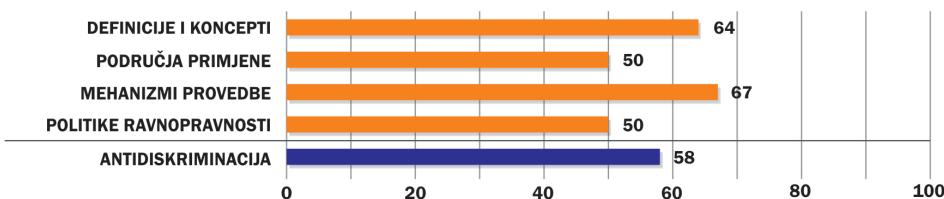


Immigrants' access to Croatian nationality is slightly unfavourable for immigrant integration, scoring below the European average. Spouses and partners have access to a facilitated naturalisation procedure, although they have to meet the qualifying periods for permanent residents. Applicants are required to go through a rather discretionary procedure, as well as to pass some of the highest language and discretionary integration requirements in Europe, and a "good character" condition. They must give up their previous nationality, unless they have Croatian origins or are Croatian spouses. In contrast, accepting dual nationality is now the trend in the majority of MIPEX countries (e.g. GR, HU, IT, RO, SK). Moreover, Croatian-born children are not automatically entitled to Croatian nationality, as they would be in the majority of MIPEX countries.

### Accepting dual nationality and birthright citizenship

Dual nationality and some form of birthright citizenship are becoming the norm in most established countries of immigration across Europe. The past decade has seen significant reforms in Germany, Belgium, Sweden, Finland, Portugal, Luxembourg, and, until recently, Greece. Since the last edition of MIPEX in 2010, similar citizenship reform bills or laws have been introduced in Bulgaria, Czech Republic, Denmark, Italy, and Poland. For more, see <http://eudo-citizenship.eu>.

## ANTIDISKRIMINACIJA

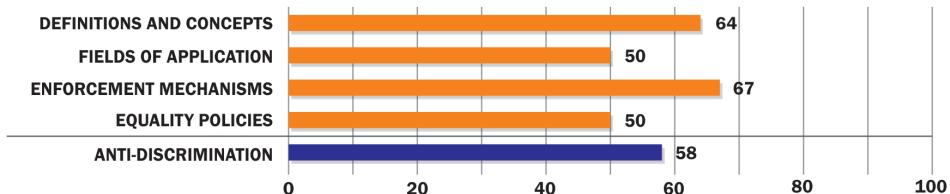


Hrvatska je donijela antidiskriminacijski zakon koji je za integraciju tek "polovično povoljan". Neprepoznavanje nacionalnosti (državljanstva) kao jedne od osnova diskriminacije i dalje je ključna slabost zakona, za razliku od polovine zemalja MIPEX-a. Zakon o suzbijanju diskriminacije predviđa slabiju zaštitu za slučajeve višestruke diskriminacije (uspoređiti Austriju, Bugarsku i Veliku Britaniju). Hrvatska ima nešto povoljnije mehanizme provedbe zakona. Žrtve mogu imati koristi od finansijske pomoći, prebacivanja tereta dokazivanja i alternativnih postupaka rješavanja sporova. Iako je postupak i dalje dugotrajan, žrtve mogu od nevladinih organizacija zatražiti potporu kad same ne mogu podnijeti tužbu. Suci u slučajevima diskriminacije imaju na raspolaganju niz sankcija, u skladu sa standardima EU-a. U Hrvatskoj, ali i drugim europskim zemljama glavne slabosti u provedbi tiču se javnih politika za zaštitu ravnopravnosti i ovlasti tijela nadležnih za zaštitu ravnopravnosti. Pučki pravobranitelj Republike Hrvatske može davati pravne savjete žrtvama, ispitati činjenice o slučaju i pokrenuti postupak u svoje ime, ali ne može donijeti obvezujuće odluke ni provoditi zaključke, za razliku od pravobraniteljskih tijela u Bugarskoj i Mađarskoj. Osim toga Vlada Republike Hrvatske može unaprijediti promicanje ravnopravnosti socijalnim dijalogom i dijalogom unutar civilnog društva, putem tijela za zaštitu ravnopravnosti te praćenjem primjene zakona (uspoređiti Portugal, Španjolsku, Veliku Britaniju i nordijske zemlje).

### Gdje su u regiji najjača tijela za zaštitu ravnopravnosti?

Bugarska Komisija za zaštitu protiv diskriminacije, mađarska Uprava za jednako postupanje i rumunjsko Nacionalno vijeće za borbu protiv diskriminacije nude žrtvama pravne savjete i mogu izdavati obvezujuće odluke na podnesene žalbe. Rumunjsko Vijeće samostalno je upravno tijelo sa sudbenim mandatom. Mađarska Uprava također ima pravnu osnovu da intervenira u korist podnositelja tužbe, a također pokreće vlastite postupke, ali samo protiv pojedinih državnih tijela. U procesu kreiranja javnih politika bugarska Komisija može podnijeti pravno obvezujuće preporuke parlamentu i vladu u svrhu pripreme zakona i ukidanja diskriminatornih zakona.

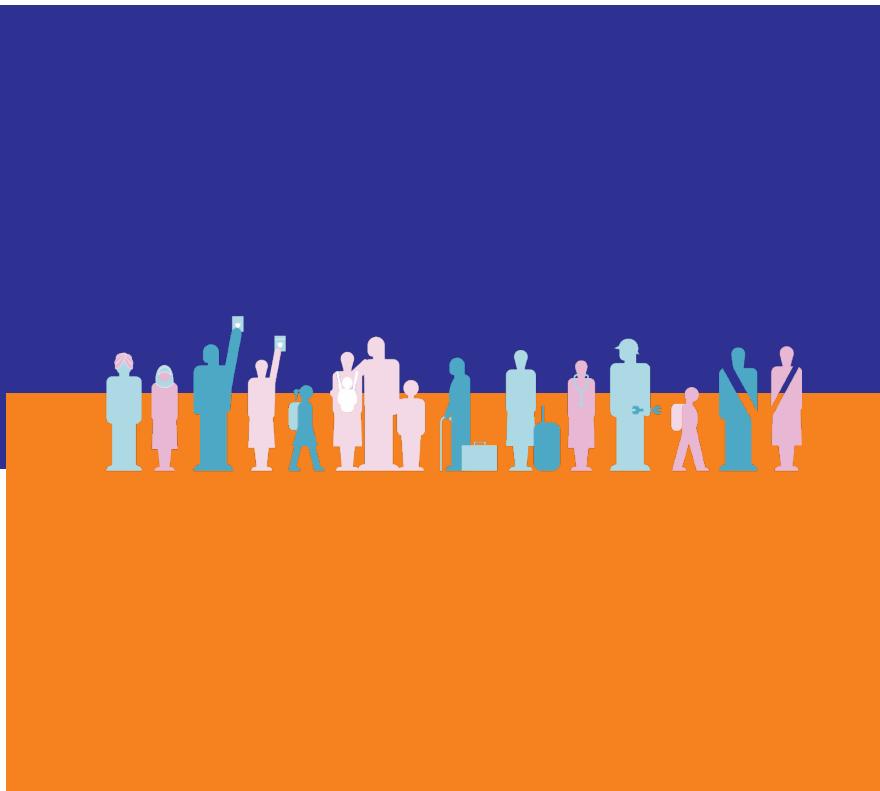
## ANTI-DISCRIMINATION



Croatia has enacted anti-discrimination legislation that is only halfway favourable for integration. Nationality (citizenship) discrimination remains the key weakness in law, unlike in half of the MIPEX countries. The anti-discrimination law provides weaker protections for multiple discrimination (see AT, BG, UK). Croatia has slightly favourable mechanisms to enforce the law. Victims can benefit from financial assistance, shifts in the burden of proof, and alternative dispute resolution procedures. Though the procedure remains rather long, if victims cannot take the case themselves, they can look to NGOs for support and class actions. Judges have the full range of sanctions at their disposal in cases of discrimination, in line with EU standards. The major weaknesses in implementation in Croatia and many European countries are equality policies and the powers of the equality body. Croatia's Ombudsman can give legal advice to victims, investigate the facts of a case, instigate proceedings in its own name, but cannot make binding decisions and enforce findings, unlike equality bodies in Bulgaria and Hungary. In addition, the Croatian government could do more to promote equality through social and civil society dialogue, equality duties, and compliance monitoring (see PT, ES, UK, and Nordics).

### Where are the strongest equality bodies in the region?

Bulgaria's Protection Against Discrimination Commission, Hungary's Equal Treatment Authority, and Romania's National Council on Combating Discrimination offer victims independent advice and can issue binding appealable decisions. Romania's council is an independent administrative body with a jurisdictional mandate. Hungary's Authority also has the legal standing to intervene on behalf of the complainant, while also instigating its own procedures, although only against certain public bodies. In the policymaking process, Bulgaria's Commission can submit legally binding recommendations to the parliament and government to prepare bills and abolish discriminatory laws.



**HRVATSKA - Indeks razvijenosti politika integracije migranata (MIPEX)**

**CROATIA - A MIPEX assessment**

Zagreb, Travanj / April 2014