



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

Zagreb, ožujak 2006.

STRATEGIJA MIGRACIJSKE POLITIKE REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2006./2007. 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	7
I.3.	Načela migracijske politike	7
I.4.	Sastavnice migracijske politike	8
II.	OCJENA STANJA MIGRACIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ	9
II.1.	Ulazak, boravak i rad stranaca u Republici Hrvatskoj	9
II.1.1.	Vizna politika	9
II.1.2.	Privremeni boravak	10
II.1.2.1.	<i>Radna dozvola</i>	10
II.1.2.2.	<i>Poslovna dozvola</i>	12
II.1.3.	Stalni boravak i pitanja vezana uz sukcesiju bivše države	13
II.2.	Hrvatsko državljanstvo	15
II.2.1.	Stjecanje državljanstva	15
II.2.2.	Prestanak hrvatskog državljanstva	16
II.3.	Azil	17
II.4.	Integracija stranaca	18
II.5.	Nezakonite migracije	19
III.	CILJEVI MIGRACIJSKE POLITIKE	20
IV.	MJERE I AKTIVNOSTI ZA PROVEDBU MIGRACIJSKE POLITIKE	21
V.	ZAKLJUČAK	24

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

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

I. UVOD

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

Slijedom navedenog, Zakonom o strancima propisano je donošenje akta o migracijskoj politici. Navedeni Zakon te Zakon o azilu, djelomično su usklađeni s pravnom stečevinom Europske unije. Jednako tako, postoji potreba za izradom novog zakonskog propisa o hrvatskom državljanstvu. Europsko usmjerenoj 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.

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.

Najčešći uzroci migracija mogu se svrstati u četiri skupine:

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

Međunarodne migracije pojavljuju se većinom u tri oblika:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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:

- 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 cijelovitiji pristup fenomenu migracija na političkoj razini, na razini poštivanja ljudskih prava i vezano uz pitanje razvoja država podrijetla i tranzita. 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 legalno borave na teritoriju država članica Europske unije, prvenstveno odlučnjom 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 državljanina trećih zemalja, koji dugoročno zakonito borave u određenoj državi članici Europske unije, s pravima koja uživaju državljanini Europske unije te im omogućiti dobivanje državljanstva;
- prijedlozima o, u kontekstu novih gospodarskih i demografskih pokazatelja te ocjena, iskazivanju potrebe da se pored prijama osoba iz humanitarnih razloga, razloga po Ženevsкоj konvenciji i spajanja obitelji, također omogući zakoniti prihvat i boravak gospodarskih migranata te provede usklađivanje zakonodavstva na tom području;
- učinkovitijem upravljanju migracijskim tokovima, kroz suradnju s državama podrijetla i tranzita, borbom protiv nezakonitih migracija i trgovanja ljudima, međusobnim pružanjem tehničke pomoći graničnih službi, jačanjem uloge Europol-a.

U prvoj polovici 2004. godine institucije Europske unije ocijenile su postignute rezultate petogodišnje provedbe zaključaka iz Tampere. 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".

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

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

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

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

I.2. Temelji migracijske politike Republike Hrvatske

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

- zaštiti 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;
- sustavnom praćenju migracijskih kretanja u Republici Hrvatskoj i svijetu.

I.3. Načela migracijske politike

Temeljna načela migracijske politike Republike Hrvatske su:

- načelo poštivanja ljudskih prava i sloboda, što podrazumijeva ispunjavanje obveza iz Ustava Republike Hrvatske, međunarodnih konvencija i ugovora te poštivanje opće prihvaćenih načela i pravnog poretku. 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 državljana i osoba hrvatskog podrijetla te na odgovornost za očuvanje i razvitak identiteta hrvatskog naroda;
- načelo solidarnosti, međunarodne podjele tereta i odgovornosti, što prepostavlja obvezu pružanja zaštite i pomoći izbjeglicama, uključujući i nezakonite migrante;
- načelo dugoročne makroekonomске korisnosti;
- načelo povijesne odgovornosti, koje se gradi na konceptu kontinuiteta povijesti i zaštiti nacionalnih interesa;
- načelo ravnopravnosti, slobode i uzajamnog sudjelovanja, koje se prvenstveno temelji na integracijskoj politici.

I.4. Sastavnice migracijske politike

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

- politiku upravljanja migracijskim tokovima, koja obuhvaća zakonita migracijska kretanja vezana uz gospodarske, socijalne i političke razloge, kao i sprječavanje nezakonitih migracija i borbu protiv krijumčarenja i trgovanja ljudima, uz posebnu pozornost na istovremenu zaštitu i pomoći 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 ostalog obuhvaća sudjelovanje u međunarodnom rješavanju izbjegličkih problema i njihovih uzroka, te azilnu politiku, koja se odnosi na prijam, vrste i opseg zaštite te oblike boravka podnositelja zahtjeva za priznanje statusa azilanta i osoba koje su taj status već stekle, repatrijacije i preseljenja;
- integracijsku politiku u užem smislu, koja se odnosi na integraciju prisutnih i potencijalnih doseljenika, mjere države i društva koje omogućavaju kvalitetan život doseljenika, aktivno sprječavanje diskriminacije, ksenofobije i rasizma, te pružanje mogućnosti doseljenicima da postanu aktivni sudionici društvenog života i sveukupnog razvijenja 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 stećevinu 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 razvitu;
- poticati znanstvene i istraživačke djelatnosti u području migracija;
- pratiti učinkovitost i dosljednost primjene prihvaćenih mjera, uskladenost 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. Republika Hrvatska je tradicionalno, osim brojne gospodarske i političke emigracije, bila i zemlja useljavanja, osobito migranata s područja nekadašnje zajedničke države. Ratna zbivanja u posljednjem desetljeću 20. stoljeća i raspad zajedničke države osnažili su taj proces i prouzročili masovne imigracije stanovništva u Republiku Hrvatsku, te istodobno kretanja s područja Balkana prema zemljama zapadne i sjeverne Europe.

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

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

II.1. Ulazak, boravak i rad stranaca u Republici Hrvatskoj

II.1.1. Vizna politika

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

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

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

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

Državljeni zemalja kojima za ulazak u Republicu 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 državljenih u Republici Hrvatskoj. Razlozi za to su svakako turistička privlačnost naše zemlje, ali i opća prihvaćenost Republike Hrvatske kao sigurne države, s velikim, a dosad nedovoljno iskorištenim gospodarskim potencijalom.

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

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

II.1.2. Privremeni boravak

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

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

Jedan od problema vezanih uz statuse 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 prihvat osoba. Pri tome se koriste različita sredstva kao što su: prijetnje, upotreba 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 u 2005. godini, predviđene su aktivnosti analize stanja i opsega izmjena i dopuna Zakona o strancima, te izrada Prijedloga nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama tog Zakona. Navedene promjene odnose se na usporedbu i analizu važećeg Zakona s međunarodnim standardima i iskazivanje potreba-reguliranje statusa boravka žrtve trgovanja ljudima kao posebne taksativno navedene kategorije.

II.1.2.1. Radna dozvola

Republika Hrvatska je tradicionalno zemlja odredišta za određene kategorije stranih državljanima 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 državljanima kojima su odobrene radne dozvole postupno se izmjenila. 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 01. siječnja 2004. godine, prešla je s Hrvatskog zavoda za zapošljavanje na MUP i uvedena je obveza utvrđivanja godišnje kvote radnih dozvola. Vlada Republike Hrvatske je prvi put, za 2004. godinu, donijela Odluku o utvrđivanju godišnje kvote radnih dozvola za zapošljavanje stranaca. Iskustvo u provedbi navedene Odluke, tijekom prve dvije godine primjene, pokazalo je da radne dozvole za pojedina zanimanja uvrštena u sustav kvota nisu iskorištene. Jednako tako, namjera zakonodavca da se o boravku i radu odlučuje istodobno nije provediva u praksi. Naime, zahtjev za izdavanje radne dozvole koji podnosi poslodavac uvjet je za odobravanje privremenog boravka, te se o zahtjevima ne može odlučivati istodobno.

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 radnika po spolu i stručnoj spremi na dan 30. studenog 2005.g.:

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

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

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

II.1.2.2. Poslovna dozvola

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

Prvotna namjera nadležnih ministarstava da se ovim institutom uklone administrativne prepreke za strana ulaganja u Republici Hrvatskoj, te da o boravku i radu 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 izdano ukupno 3.417, a u 2005. godini, do 30. studenog, 3.451 poslovnih dozvola.

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

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

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

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

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

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

Dijelu tih osoba prestao je status temeljem odredbe Zakona o kretanju i boravku stranaca, kojom je bilo propisano da će strancu prestatи 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 reguliranje stalnog boravka pod povoljnijim uvjetima, od 12. travnja 2000. do 30. studenog 2005. godine uređen je status ukupno 3739 osoba.

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

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
2004.	1.512
2005. (do 30. studenog)	798
Ukupno:	22.753

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

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

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

II.2. Hrvatsko državljanstvo

II. 2.1. Stjecanje državljanstva

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

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

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

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

Osnovni uvjeti za stjecanje hrvatskog državljanstva su prijavljeni boravak u trajanju od pet godina neprekidno do podnošenja zahtjeva, poznavanje hrvatskog jezika i latiničnog pisma, poštivanje pravnog poretku 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 rodene 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 uvjetima dužine boravka.

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

Vlada Republike Hrvatske pokrenula je postupak pristupa Europskoj konvenciji o državljanstvu, s kojom je Zakon u najvećem dijelu usklađen.

Tijekom primjene Zakona uočeni su nedostaci te nedorečenosti koje otežavaju primjenu u konkretnim slučajevima. To se, ponajprije, odnosi na teškoće oko utvrđivanja tko

je pripadnik hrvatskog naroda. Često podnositelji zahtjeva za primitak u hrvatsko državljanstvo, po toj osnovi, ne mogu pružiti nikakav dokaz da su se tijekom života izjašnjavali kao pripadnici hrvatskog naroda, a isključivo na toj tvrdnji temelje svoj zahtjev.

U dosadašnjem Zakonu o hrvatskom državljanstvu određenim kategorijama stranaca, koji podnose zahtjev za stjecanjem hrvatskog državljanstva, propisano je poznavanje hrvatskog jezika i latiničnog pisma te prihvatanje 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 kroz pravnu stečevinu Europske unije pooštravaju uvjeti za stjecanje državljanstva i izrijekom zahtjeva 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 državljanstva, većina europskih zemalja u svim slučajevima primanja u državljanstvo traži otpust iz dotadašnjeg državljanstva. Republika Hrvatska treba proširiti uvjet traženja otpusta i na neke slučajeve privilegirane naturalizacije.

Najviše zahtjeva za stjecanje hrvatskog državljanstva primljeno je i riješeno u razdoblju od 1992. do 1995. godine. Od sredine devedesetih godina opada broj zahtjeva za stjecanje hrvatskog državljanstva, da bi se u razdoblju od 2000. do 2005. godine kretao između 13.000 i 16.000 zahtjeva godišnje. U odnosu na broj stanovnika, broj zahtjeva, a posljeđično tome i broj primljenih u hrvatsko državljanstvo, još uvijek je razmjerno velik.

Međutim, zadnjih nekoliko godina jača pritisak državljana Srbije i Crne Gore, Bosne i Hercegovine te Makedonije za stjecanje hrvatskog državljanstva, što im omogućuje zapošljavanje u Republici Hrvatskoj, ali i odlazak u treće zemlje bez skupog i mukotrpnog, a često i bezuspješnog pribavljanja viza zemalja Europske unije. Jednako tako, radi mogućnosti stjecanja vlasništva nad nekretninama u Republici Hrvatskoj, zahtjeve za hrvatsko državljanstvo sve češće podnose državljeni zemalja Europske unije, osobito iz bližeg okruženja.

II.2.2. Prestanak hrvatskog državljanstva

Hrvatsko državljanstvo prestaje otpustom, odricanjem i po međunarodnom ugovoru.

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

Prestanci državljanstva se uglavnom odnose na hrvatske državljanke koji žive u Austriji i Njemačkoj. Dio podnositelja zahtjeva zatražio je prestanak državljanstva i radi stjecanja državljanstva Slovenije, Švicarske, Italije, Švedske, Nizozemske, Danske, te drugih zapadnoeuropskih zemalja. Podnositelji zahtjeva kao razlog za prestanak hrvatskog državljanstva navode zapošljavanje odnosno zadržavanje zaposlenja, a 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 izbjegli u zapadnu Europu te drugi naraštaj hrvatskih iseljenika u europskim zemljama.

II.3. Azil

Izbjeglice 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 spremna, poznavanje jezika i druge bitne sastavnice za provedbu migracijske politike ne mogu planirati, već je ta vrsta migracija posljedica rata, sukoba ili političkih nestabilnosti u određenoj zemlji ili regiji. Međutim, potreba provedbe konzistentne azilne politike počiva u temeljima međunarodnog humanitarnog prava i stavu međunarodne zajednice da sve države trebaju sudjelovati u podjeli tereta u slučaju velikih izbjegličkih kriza.

Ustav Republike Hrvatske tako, u članku 33., propisuje da strani državljanin i osoba bez državljanstva mogu dobiti 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. godine i Protokola o statusu izbjeglica iz 1967. godine, koji uređuju pružanje međunarodne zaštite osobama koje su izbjegle iz države podrijetla zbog opravdanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili izraženog političkog mišljenja.

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

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

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

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

Radi potrebe da Republika Hrvatska izgradi institucije sposobne primijeniti Konvenciju iz 1951. i Zakon o azilu, u razdoblju ožujak 2003. – svibanj 2005., proveden je projekt „Reforma azila“, financiran sredstvima iz CARDS programa. Projektom su tijela državne uprave, sudbena tijela (Upravni sud), ali i nevladine organizacije (Hrvatski crveni

križ, Hrvatski pravni centar), sposobljena provoditi pravičan i učinkovit azilni postupak i štititi osnovna ljudska prava tražitelja azila i azilanata.

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 30 studenog 2005. godine, zahtjev za azil podnijelo je 253 stranaca. Obzirom da je još uvijek relativno malen broj tražitelja azila, za zaključiti je da Hrvatska još nije odredisna 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 30. 11. 2005. godine:

GODINA	NEGATIVNO RIJEŠENI	POZITIVNO RIJEŠENI	U POSTUPKU RJEŠAVANJA	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
2004. (do 30.06.)	20			2	31	53
2004. (od 01.07.)	52		1	46		99
2005. (do 30.11.)	81			73		154
UKUPNO:	308		1	139	167	615

Azil u Republici Hrvatskoj najčešće traže državljeni Turske, Srbije i Crne Gore, 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, a punim uključivanjem stranaca, koji imaju stalni boravak na njezinom teritoriju, u svakodnevni život zajednice u kojoj prebivaju i sâma zajednica stječe maksimalni dobitak. Integracija stranaca je dvosmjeran proces te zahtijeva međukulturalnu komunikaciju i upoznavanje stranaca s društvom u kojem žive, kao i upoznavanje okoline s njima.

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

Da bi se prethodno rečeno postiglo, potrebno 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 zahtjeva sveobuhvatan pristup državnih institucija, nevladinih organizacija kao i vlasti na lokalnoj razini.

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

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

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

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

II.5. Nezakonite migracije

Posljednjih godina bitno je smanjen broj stranaca koji pokušavaju nezakonito ući, te 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 kada je prekršajno kažnjeno ukupno 24.180 stranih državljana. U 2001. godini broj procesuiranih osoba zbog nezakonitog prelaska državne granice smanjen je na 17.038. U 2002. godini taj broj je pao na 5.415, a 2003. godine u nezakonitom prelasku državne granice zabilježeno je 4.311 stranih državljana. Trend pada nastavljen je i u 2004. godini. Najčešće su u nezakonitom prelasku državne granice, tijekom posljednjih 5 godina, zaticani državljeni Irana, Rumunjske, Srbije i Crne Gore, Turske, Bosne i Hercegovine, Makedonije i Moldavije.

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

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

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

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

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

III. CILJEVI MIGRACIJSKE POLITIKE

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

- 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 prihvat i smještaj tražitelja azila,
 - sigurnosti djece i žena izbjeglica i drugih ranjivih kategorija izbjeglica,
 - uspostavi instituta humanitarne zaštite,
 - usvajanju programa dragovoljnog povratka izbjeglica, kojima više nije potrebna zaštita,
 - uspostavi suradnje s drugim državama u mogućim izbjegličkim krizama po 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 nedostatni i nepotpuni, osobito na području obrazovanja, socijalne skrbi, zdravstvene zaštite i drugih područja od važnosti za prihvrat i integraciju migranata u hrvatsko društvo. U našoj državi ne postoje propisi koji potiču integraciju useljenika u hrvatsko društvo, sprječavaju diskriminaciju i društvenu marginalizaciju. Pojava ksenofobije i pojedinačni ekscesi prema strancima doživjeli su opću društvenu osudu, ali nisu doveli do sustavnog uređivanja tog područja, niti do donošenja nedvosmislenih i učinkovitih normi ponašanja. Republika Hrvatska, za razliku od većine europskih zemalja, nema posebno tijelo koje je mjerodavno za sve vrste migracija i integraciju migranata u društvo. Jednako tako, lokalna samouprava nije znatnije uključena u provedbu mjera integracije migranata u lokalnu zajednicu.

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

1. Izmjene i dopune Zakona o strancima, osobito u dijelu koji se odnosi na:
 - ⇒ odobravanje boravka u svrhu spajanja obitelji, koje treba uskladiti s odgovarajućom Direktivom Europskog vijeća,
 - ⇒ dužinu izbivanja iz Republike Hrvatske, kao razloga za donošenje rješenja o prestanku statusa,
 - ⇒ postojeći sustav kvota radnih dozvola dopuniti sustavom kvalitativnog bodovanja (stručna spremna, radno iskustvo, znanje hrvatskog jezika, životna dob migranta, obiteljski status i sl.),
 - ⇒ jasnije određenje poslovne dozvole kao instituta boravka i rada, te
 - ⇒ pojačanje inspekcijskog nadzora nad radom stranaca.

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

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

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

Nositelj: Ministarstvo unutarnjih poslova.

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

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

Nositelj: Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija.

Sudjelovatelj: Ministarstvo unutarnjih poslova.

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

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

Nositelj: Ministarstvo unutarnjih poslova.

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

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

Nositelj: Ministarstvo unutarnjih poslova.

Sudjelovatelji: Središnji državni ured za upravu i Ministarstvo pravosuđa.

6. Obvezivanje stranaca s odobrenim stalnim boravkom i osoba u postupku stjecanja hrvatskog državljanstva na pohađanje tečajeva učenja hrvatskog jezika i poznavanje hrvatske povijesti i kulture.

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

7. Izrada programa za objektivno izvješćivanje javnosti o različitim aspektima i uzročno-posljedičnim pojavama migracijskih kretanja, što je ujedno pretpostavka za sprečavanje stvaranja pojave ksenofobije, predrasuda i negativnih odnosa prema strancima.

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

8. Postizanje 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.

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

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

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

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

11. 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).

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

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

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

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

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

Sudjelovatelji: Ministarstvo pravosuđa; Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi.

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

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

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

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

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

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

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

V. ZAKLJUČAK

Republika Hrvatska će voditi politiku upravljanja useljavanjem u skladu s načelima slobode kretanja, solidarnosti i humanosti, skrbeći pri tome da useljavanje znači i poticaj gospodarskom, društvenom i kulturnom razvitku. Nadalje, Republika Hrvatska će svim strancima omogućiti 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 državljanima i iseljenika iz inozemstva,
- omogućiti useljavanje članova obitelji hrvatskih državljanima i stranaca s uređenim boravkom,
- dosljedno poštivati Ženevsку 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 prihvat 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.

Nadalje, 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 nevladine organizacije moraju dati puni doprinos u oblikovanju zakonskog okvira kojim se uređuje područje migracija, te neposredno surađivati u provedbi zadaća iz područja svoje nadležnosti.

OBRAZLOŽENJE:

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

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

Stvaranjem „europske dvadesetpetorice“ dogodila se bitna promjena u Europi. Naime, većina novih država članica EU, kao što je to bio slučaj i kod nekih država stare Europe prije njih, gotovo preko noći je postala, od država iseljavanja, državama useljavanja. Zbog toga će Europska komisija, do kraja 2005. godine, usvojiti akcijski plan glede postupka ulaska migranata, a sukladno Haškom programu Europske komisije. Tim će se planom promicati zakonite migracije, kojima je cilj zadovoljavanje potreba tržišta rada sukladno demografskim promjenama u tim državama, te kontrola migracijskih tokova na osnovi kvalifikacija radnika, a prema potrebama tržišta. Glavna pretpostavka za ulazak strane radne snage bit će rezultati provedenih ispitivanja o (ne)postojanju nezaposlenih domaćih radnika potrebnog profila, osim u slučajevima transfera ključnog osoblja u trgovackim društvima, odnosno ako je stranac stalno nastanjen u drugoj državi članici EU, ili ako je stranac već ranije radio u državi članici, ali ju je privremeno napustio. Obzirom da se predviđa da će se broj aktivne radne snage smanjiti do 20 milijuna osoba, takav će slijed imati veliki utjecaj na opći gospodarski razvitak. Računa 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 državljanu istočne Europe, raspad Jugoslavije proizveo je veliki broj prognanika, izbjeglica i raseljenih osoba.

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

Ovom Strategijom uvodno su navedeni uzroci migracija, pojavnii 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:

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

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

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

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

U Republici Hrvatskoj sve se više počinju osjećati trendovi koji postoje u zapadnoj Europi: migracijska kretanja visokostručnih osoba, kvalificiranih radnika i poslovnih ljudi. Jednako tako, pojavljuje se nesrazmjer između ponude i potražnje na tržištu radne snage, odnosno domicilno stanovništvo nije zainteresirano za obavljanje onih poslova za koje postoji potražnja na tržištu rada. Ne manje važno, zbog negativnih demografskih trendova te starenja stanovništva, Republika Hrvatska bi se vrlo skoro mogla naći i pred slomom mirovinskih fondova. Važno područje, koje je konzistentnom migracijskom politikom potrebno unaprijediti, jest integracija stranaca-doseljenika u hrvatsko društvo. Zbog svega rečenog, neophodno je odrediti migracijsku politiku, kojom će Republika Hrvatska planski, 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 kojima će se usmjeravati cjelovita migracijska politika radi postizanja prethodno rečenog uređenog upravljanja migracijskim tokovima, kao konačnog cilja te politike.

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