



Lucija Mulalić, Cvijeta Senta

Grad za sve - odgovorno djelovanje za uključive lokalne zajednice (CIFER)

Nacionalni izvještaj - **HRVATSKA**



City for Everybody - Building Responsible Action for Inclusive Local Communities (CIFER)

National report - **CROATIA**

Grad za sve – odgovorno djelovanje za uključive lokalne zajednice (CIFER), Nacionalni izvještaj za Hrvatsku / City for Everybody – Building Responsible Action for Inclusive Local Communities (CFIER), National report – Croatia

Projekt / Project: Grad za sve – odgovorno djelovanje za uključive lokalne zajednice (CIFER) / City for Everybody – Building Responsible Action for Inclusive Local Communities (CIFER)

Autorice / Authors: Lucija Mulalić i Cvijeta Senta

Oblikovanje / Design: Jasna Babić Zrimšek

2. studeni 2023 / November 2nd 2023

Sadržaj

1. Uvod	7
2. Institucionalni okvir	12
3. Lokalne prakse i iskustva	18
Stanovanje	19
Zapošljavanje	21
Pristup uslugama	23
4. Potrebe, ograničenja i mogućnosti	27
Stanovanje	27
Zapošljavanje	29
Pristup uslugama	30
5. Zaključak	34
Literatura	36



CENTAR
ZA MIROVNE
STUDIJE



Co-funded by
the European Union

“Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or European Commission Directorate-General for Justice and Consumers. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.”

Table of Content

1. Introduction	43
2. Institutional framework	48
3. Local practices and experiences	55
Housing	56
Employment	58
Access to services	60
4. Needs, limitations and opportunities	64
Housing	64
Employment	66
Access to services	68
5. Conclusion	71
References	73

Grad za sve - odgovorno djelovanje za uključive lokalne zajednice (CIFER)

Nacionalni izvještaj za Hrvatsku

Autorice:
Lucija Mulalić, Cvijeta Senta

1. Uvod

Republika Hrvatska jedna je od etnički i rasno najhomogenijih država u Europi. Tome su uvelike pridonijeli rat 1990-ih i etnička nacionalistička konsolidacija koja je uslijedila u poslijeratnom razdoblju, kao i već postojeći pad proklamiranog jugoslavenskog internacionalizma koji se provodio kroz Pokret nesvrstanih, a zbog kojeg je do tada u Hrvatskoj postojala relativno blaga imigracija iz različitih afričkih i azijskih zemalja, uglavnom radi studiranja i rada. Etničke i rasne manjine u Hrvatskoj mogu se podijeliti na nacionalne manjine kao što su Romi, Srbi i Bošnjaci te na različite imigrantske skupine koje žive u Hrvatskoj. Iako to nije tema ovog izvještaja, treba napomenuti da Hrvatska ima 22 službeno priznate nacionalne manjine i okvir za zaštitu njihovih različitih društvenih, kulturnih i političkih prava. Osim romske nacionalne manjine, koja u hrvatskom društvu ima vidljivu rasnu razliku (često zajedno s drugim etničkim oznakama kao što su prezime, mjesto stanovanja, zanimanje itd.), druga očito rasno drugačija skupina je prilično heterogena skupina stranaca koji žive u Hrvatskoj i dolaze uglavnom iz različitih afričkih i azijskih zemalja. I druge manjinske skupine prolazile su kroz proces racijalizacije, osobito srpska i bosanska manjina te i one nose etničke oznake kao što su prezime, mjesto stanovanja i sl.

Najnoviji popis stanovništva iz 2021. godine pokazuje da je udio nacionalnih manjina u ukupnom stanovništvu 6,21%. Srbi su najveća nacionalna manjina u Hrvatskoj s ukupno 3,20%. Druge relativno velike manjine su: Bošnjaci (0,62%), Romi (0,46%), Talijani (0,36%), Albanci (0,36%). (izvor: Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske. Nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj).

Tijekom 1990-ih i početkom 2000-ih u Hrvatskoj nije bilo mnogo izbjeglica iz trećih zemalja (to ne uključuje još uvijek brojne izbjeglice iz balkanske regije) niti mnogo stranih radnika. Većina inozemnih radnika u Hrvatskoj donedavno je dolazila s Balkana. Oko 2012. broj tražitelja azila i izbjeglica počeo je polako rasti, što je kulminiralo „migracijskim ljetom“¹ 2015. godine, iako je većina ljudi u to vrijeme samo prolazila kroz Hrvatsku. Ipak, tih je godina zabilježen porast broja tražitelja azila, kao i odobrenih azila. Naravno, te brojke treba staviti u kontekst većine drugih europskih zemalja koje prihvaćaju mnogo veći broj tražitelja azila i odobravaju mnogo više azila te drugih svjetskih zemalja koje primaju veći broj izbjeglica nego cijela Europa zajedno. Stoga možemo sa sigurnošću zaključiti da Hrvatska i dalje prihvaća vrlo mali broj izbjeglica, vjerojatno barem djelomično na temelju političke odluke čiji je cilj zadržati narativ o Hrvatskoj kao tranzitnoj zemlji. Osim toga, narativ tranzitne zemlje posljednjih je godina još više u fokusu s obzirom na to da se broj odobrenih međunarodnih zaštita smanjuje, a najviše u posljednjih godinu i pol dana, uz golem porast broja tražitelja međunarodne zaštite, koji u velikom broju vrlo brzo i napuštaju Hrvatsku. Prema godišnjoj statistici Ministarstva unutarnjih poslova (MUP), 2021. godine evidentirano je 3 039 tražitelja međunarodne zaštite, 2022. njih 12 872, a u

¹ [Dugo migracijsko ljetno](#), Marijana Hameršak, 2022.

prvih devet mjeseci 2023. godine, MUP je evidentirao 44 444 tražitelja međunarodne zaštite. (izvor: Ministarstvo unutarnjih poslova. Statistika: tražitelji međunarodne zaštite). Ukratko, u Hrvatskoj je od početka uspostave njenog sustava azila i prvog Zakona o azilu iz 2004. do prve polovice 2023. bilo oko 85 000 tražitelja azila, a ukupno 1055 osoba dobilo je međunarodnu zaštitu, ne računajući ukrajinske izbjeglice koje su dobile privremenu zaštitu i kojih je oko 22 700 osoba.² U posljednje tri godine došlo je do velikog porasta broja tražitelja (još neobjavljeni podaci koje je Ministarstvo unutarnjih poslova dostavilo na sastanku Koordinacije za azil, 25.10.2023. godine pokazuju da je već do kraja listopada riječ o 60 000 osoba), ali kao što je navedeno, mnoge osobe brzo napuštaju zemlju, a od onih koje ostanu samo mali broj dobije zaštitu. Od vidno malog broja priznatih izbjeglica u Hrvatskoj, neslužbene procjene nevladinih organizacija koje je angažirala vlada govore da je više od polovice ljudi napustilo Hrvatsku i preselilo se u druge europske zemlje, uglavnom na zapadu i sjeveru Europe. Osim toga, Hrvatska donedavno nije imala velik broj stranih radnika koji dolaze iz zemalja koje nisu iz naše najbliže regije. To se promijenilo u posljednje dvije godine zbog promjene našeg Zakona o radu (NN 93/2014) i ukidanja kvotnog sustava izdavanja dozvola za strane radnike. Tako je u posljednje dvije godine vidljiv porast stranih radnika, osobito onih koji dolaze izvan naše regije i Europe. Statistički, nepalski radnici sada su četvrta najbrojnija skupina stranih radnika u Hrvatskoj, a među prvih deset su i indijski, bangladeški i filipinski radnici. Ta se promjena primjećuje i na najočitiji način: otvorene su već dvije trgovine hrane za nepalske zajednice, kao i nepalski restoran. Kad je riječ o brojkama i statistikama, Državni zavod za statistiku navodi³ da se 2021. godine u Hrvatsku uselilo 35 912 stranaca, a 2022. godine još više, njih čak 57 972, tako da je Hrvatska prvi put nakon dugo vremena bilježila pozitivnu stopu neto migracije. Od toga većina još uvijek dolazi iz Europe, ali očit je porast broja državljana trećih zemalja, od kojih je najviše useljenika koji dolaze iz Azije, odnosno njih 11 874. Naposljetku, Ministarstvo unutarnjih poslova navodi da su do kraja srpnja 2023. godine već izdali oko 130 000 dozvola za boravak i rad, a taj će se broj do kraja godine i povećati.

Što se tiče trenutnog stanja u kontekstu diskriminacije i rasizma u Hrvatskoj, može se istaknuti nekoliko važnih točaka. Prvo, u Hrvatskoj nedostaje sustavan pristup prikupljanju podataka o jednakosti, jer pitanja diskriminacije i rasizma teško je rješavati bez dovoljnog broja i kvalitativnih podataka o njihovu razmjeru, glavnim pojavnim oblicima, počiniteljima itd. Osim toga, istraživanja u tom području ograničena su i uglavnom ih provode međunarodne ili institucije Europske unije, agencije i mreže, kao što su Agencija EU za temeljna prava (FRA)⁴, OESS ODIHR⁵, Europska mreža protiv rasizma (ENAR)⁶ i druge.

² Eurostat. [Korisnici privremene zaštite prema državljanstvu, dobi i spolu - mjesečni podaci](#). Podaci za Hrvatsku, listopad 2023. godine.

³ Hrvatska. Državni zavod za statistiku. [Migracija stanovništva Republike Hrvatske u 2022. godini](#).

⁴ Agencija EU-a za temeljna prava. [Baza podataka o mržnji prema muslimanima za razdoblje 2012. – 2020.](#)

⁵ Ured za demokratske institucije i ljudska prava pri OESS-u (ODIHR). Baza podataka zločina iz mržnje za Hrvatsku ([Hate crime database for Croatia](#)).

⁶ Europska mreža protiv rasizma. Rasistički motivirana kaznena djela i institucionalni rasizam u Europi: ENAR-ov izvještaj iz sjene za razdoblje 2014.–2018. ([Racist crime and institutional racism in Europe: ENAR Shadow Report 2014-18](#)), ([The sharp edge of violence: Police brutality and community resistance of racialised groups](#)).

Stoga su vrlo korisni izvori informacija godišnji izvještaji pučke pravobraniteljice,⁷ u kojima se također navodi (str. 115) kako je prikupljanje podataka o jednakosti i dalje izazov u Hrvatskoj, a neki javne institucije opetovano odbijaju prikupljati ovakve vrste podataka. Osim toga, u izvještaju se napominje da bi se prilikom prikupljanja ove vrste podataka trebalo voditi i načelom sudjelovanja i proaktivnog uključivanja skupina o kojima se podaci prikupljaju, kao što su migranti ili Romi, što se u praksi ne događa (str. 114). Zajednice o kojima je riječ imaju nisku razinu povjerenja u institucije, pa je prijavljivanje diskriminacije i zločina iz mržnje i dalje nisko (str. 252–253). Drugo, prema izvještajima pučke pravobraniteljice i vrstama pritužbi koje prima, najistaknutije osnove za diskriminaciju u Hrvatskoj su nacionalno podrijetlo, rasa i etnička pripadnost (Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije za 2022. godinu pokazuje da 38,4% ispitanih osoba navodi kako je etnička pripadnost ili nacionalno podrijetlo još uvijek najrasprostranjenija osnova za diskriminaciju u Republici Hrvatskoj). Od potonje osnove u najvećem su riziku srpska i romska manjina te migranti (prema istraživanju o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije za 2022. godinu, diskriminacija na temelju rasne ili etničke pripadnosti najčešći je razlog pritužbi građana Uredu pučke pravobraniteljice od početka primjene Zakona o suzbijanju diskriminacije, a posebno su joj izloženi pripadnici nacionalnih manjina, uglavnom Srbi i Romi, te migranti), tako da je rizik od diskriminacije i rasizma prema migrantima prepoznat barem u nekim od institucionalnih mehanizama za suzbijanje diskriminacije u Hrvatskoj. Unatoč tome, na najvišim političkim razinama u Hrvatskoj, nažalost, izostaje kritički osvrt na rasističke prakse. Jedan od primjera je izjava ministra vanjskih i europskih poslova koji je nakon prosvjeda *Black Lives Matter* diljem svijeta tvrdio da je Hrvatska tolerantna zemlja bez ikakvog rasizma pa nema potrebe za prosvjedima. Inicijativa *Black Lives Matter Croatia* ubrzo je nakon toga organizirala prosvjed koji je dokazao da je ministar u krivu.

Treće, prema godišnjim izvještajima pučke pravobraniteljice, najveći je počinitelj diskriminacije sama država. To odgovara i našim istraživanjima, s obzirom da je nekoliko stručnih osoba i osoba s migrantskim iskustvom u našim intervjuima i fokusnim grupama navelo upravo državu, javne institucije i pružatelje usluga kao aktere i mjesta na kojima najviše dolazi do diskriminacije.

Naposljetku, za kratak opis vrsti rasizma i diskriminacije koje prevladavaju u Hrvatskoj: najrašireniji je antiromski rasizam koji zajedno s antisemitizmom ima dugu i genocidnu povijest na ovim područjima. Njegove posljedice još uvijek se snažno osjećaju u zajednicama koje su najviše pogođene, budući da ova vrsta rasizma i dalje traje, u kombinaciji s činjenicom da se Hrvatska još uvijek nije oslobodila političkog i društvenog revizionizma svoje povijesti. Osobe koje su sudjelovale u našem participativnom istraživanju istaknule su da se Hrvatska pretvara da je rasizam nova pojava, ali „*to nije istina, kod nas je rasizam već duboko ukorijenjen, postoje rasne hijerarhije*”. „*Mi nismo rasisti javni je diskurs. Ali što je s Romima?*”⁸

⁷ Ured pučke pravobraniteljice. [Godišnji izvještaj o radu za 2022. Godinu](#).

⁸ Svi citati su s fokusnih grupa održanih u kolovozu i rujnu 2023. godine u Zagrebu.

Za razliku od većine zapadnoeuropskih zemalja, Hrvatska nema izričitu kolonijalnu povijest, a u prošlom je stoljeću bila dio Pokreta nesvrstanih te je primjerice sudjelovala u jugoslavenskim prosvjedima protiv ubojstva Patricea Lumumbe (bivši premijer Demokratske Republike Kongo), otprilike u isto vrijeme dok je Belgija još uvijek imala ljudske zoološke vrtove. Međutim, to ne znači da je lišena kolonijalističkog razmišljanja, iako je Zapad na nju gledao i još uvijek gleda kolonijalističkim očima. U tom smislu, rasizam prema osobama crne boje kože postaje sve češći, o čemu svjedoče sudionici i sudionice našeg participativnog istraživanja, kako raste broj afričkih imigranata i imigranata crne boje kože koji doseljavaju u Hrvatsku. Štoviše, iako su muslimanske zajednice stoljećima živjele u Hrvatskoj, postoji i povijest etničkih sukoba te tendencija jačih podjela na nacionalnoj i vjerskoj osnovi. Tako se može govoriti o postojećoj islamofobiji usmjerenoj na „stare” muslimanske zajednice, bilo da je riječ o hrvatskim ili balkanskim muslimanima, te naravno o novoj islamofobiji koja se nakon terorističkih napada 11. rujna 2001. godine izvozi u Hrvatsku i u porastu je od 2015. godine nakon sve većeg broja arapskih i muslimanskih izbjeglica i migranata koji prolaze kroz Hrvatsku ili se u nju doseljavaju. Opasnosti od islamofobije posebno su u porastu: trenutno svjedočimo nekim tendencijama hrvatskih institucija poput MUP-a da povezuju pripadnost arapskom narodu i islamsku vjeroispovjest s terorizmom (uvid dobiven putem pružanja besplatne pravne pomoći u Centru za mirovne studije), što je zabrinjavajući trend koji se može vidjeti i drugdje. Čak ni „stare” muslimanske zajednice nisu imune na rasizam usmjeren prema „novopridošlim muslimanima“, uglavnom na temelju njihovog statusa stranaca, njihove etničke pripadnosti i nacionalnosti te njihove rase.

Naposljetku, može se govoriti i o općoj ksenofobiji ili ksenorasizmu, koji su usmjereni prvenstveno na racijalizirane migrantske zajednice, odnosno skupine koje su u središtu interesa ovog izvještaja i istraživanja. U tu skupinu spadaju osobe koje traže međunarodnu zaštitu, osobe pod međunarodnom i supsidijarnom zaštitom, kao i drugi racijalizirani migranti, prvenstveno radnici migranti, ali i strani studenti, osobe koje su ovdje zasnovale obitelj, a pristigle su iz Afrike i Azije. Kao što je to istaknula jedna od osoba koje su sudjelovale u istraživanju: „Što su vidljivija rasna obilježja osobe, to će ona biti više izložena rasizmu“. Iako prepoznavamo da postoji posebna rodno uvjetovana i ksenofobna diskriminacija i prema ukrajinskim izbjegličkim zajednicama, one nisu bile dio ovog istraživanja jer je uočeno da su prema toj skupini općenito drugačije postupale i nacionalne i brojne lokalne vlasti, ali i cijelo hrvatsko društvo koje je masovno otvorilo svoje domove i granice kako bi primilo ljude koji bježe od rata.

Uvod se ne može završiti bez napomene da Hrvatska, zemlja koju su izbjeglice i migranti obično opisivali kao vrlo sigurnu, bilježi porast policijskog i institucionalnog nasilja na svojim granicama prema osobama u pokretu, što dokumentiraju različite lokalne, nacionalne i međunarodne nevladine organizacije kao i europska tijela za ljudska prava. Nasilje je ponekad obojano islamofobnim ili drugim rasističkim tonovima i, iako ono ne bi bilo moguće bez prešutnog odobrenja EU-a, zabrinjavajući je trend, osobito s obzirom na

aktualni porast brojeva racijaliziranih migranata koji pristižu u Hrvatsku. Osim toga, primjećuje se porast policijskog profiliranja ljudi na ulici ili kad se kreću unutar i izvan županije, a na temelju neslužbenih prijava osoba koje su podvrgnute rasnom profiliranju pružateljima pravne pomoći Centra za mirovne studije, kao i prijava građana koji su svjedočili rasnom profiliranju u javnom prijevozu, uglavnom autobusima ili vlakovima. Sve je to povezano i s porastom senzacionalističkog medijskog izvještavanja i govora mržnje na internetu prema racijaliziranim migrantskim zajednicama, kao i porastom prijavljivanja slučajeva nasilja. Naime, dvoje stranih radnika nedavno je napadnuto na ulici dok su radili svoj posao, a nekoliko je osoba timu pravne pomoći prijavilo nasilje te fizičke i verbalne napade koje doživljavaju na ulicama Zagreba. Kao zaključak uvodnog poglavlja, citiramo jednu od osoba koje su sudjelovale u participativnom istraživanju: „Što bude više ljudi, njihova će izloženost diskriminaciji biti sve veća, jer kad ih je malo, egzotični su i simpatični, a kad ih je više, razina agresije raste“.

2. Institucionalni okvir

U hrvatskom nacionalnom ili lokalnom zakonodavnom i političkom okviru ne postoje odredbe ili mjere protiv diskriminacije i rasizma koje se posebno odnose na zajednice migranata u Hrvatskoj. Unatoč tom ograničenju ipak postoje mehanizmi za osiguranje zaštite od ostalih osnova za diskriminaciju u vezi sa statusom migranata.

Migranti su u Hrvatskoj definirani, zaštićeni i njihova prava regulirana kroz dva glavna zakonska akta – za tražitelje azila i osobe pod supsidijarnom, privremenom i međunarodnom zaštitom najvažniji je **Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti** (NN 70/2015) (ranije Zakon o azilu). Taj je zakon doživio nekoliko izmjena i dopuna od njegova donošenja 2004. godine, a trenutno je usklađen s pravnom stečevinom Europske unije u pogledu Zajedničkog europskog sustava azila, što je i bio glavni cilj izmjena i dopuna. Trenutačno pruža dobar okvir za zaštitu izbjeglica u Hrvatskoj te osigurava nekoliko prava izbjeglica: pravo na učenje jezika, pravo na studij i rad pod istim uvjetima kao hrvatski državljani, pravo na kulturne i vjerske slobode i dr. Kada govorimo o terminu „izbjeglica“ napominjemo kako su u važećem Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti azilanti definirani kao izbjeglice u smislu Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine, a čiji je zahtjev za azilom odobren. Ta razlika u terminologiji proizlazi iz povijesnih razloga i potrebe za razlikovanjem balkanskih izbjeglica i osoba koje su počele dolaziti ovdje nakon etničkih sukoba na Balkanu 1990-ih godina. Hrvatska je donijela i dva **Akcijska plana za integraciju** s nekoliko mjera usmjerenih na poboljšanje društvenog položaja stranaca u zemlji. Prvi iz 2015. godine⁹ odnosio se na sve strance u Hrvatskoj, iako su same mjere bile usmjerene uglavnom na korisnike međunarodne zaštite, te je stoga u sljedećem Akcijskom planu za razdoblje od 2017. do 2019.¹⁰ donesena i formalna odluka da fokus bude samo na toj populaciji, koja je označena kao posebno ranjiva među ostalim skupinama stranaca. Akcijskim planovima uvedene su dodatne mjere za potporu integraciji izbjeglica, kao što su pomoć u područjima socijalnih usluga, obrazovanja, zapošljavanja i jezičnih vještina, te mjere usmjerene na javno mnijenje i podizanje svijesti. Nažalost, mjere se često nisu provodile ili su se samo djelomično provodile u praksi, pa su imale slab uspjeh. Vlada trenutačno putem Stalnog povjerenstva za integraciju stranaca u hrvatsko društvo priprema novi akcijski plan koji ima za cilj promicati neke od mjera **Europskog akcijskog plana za integraciju i uključivanje**, ali on još nije dostupan za javno savjetovanje, niti je jasno tko će biti ciljana skupina mjera ove politike. Tako je Hrvatska već gotovo četiri godine, od 2019., bez akcijskog plana za integraciju, što jasno pokazuje nedostatak političke volje da se donesu mjere za poboljšanje života migranata u Hrvatskoj i da se ozbiljno radi na podizanju svijesti o pitanjima diskriminacije prema migrantskim zajednicama koje ovdje žive, posebice prema izbjeglicama.

⁹ Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske. [Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2013. do 2015. godine](#)

¹⁰ Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske. [Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. do 2019. godine](#).

Drugi pravni akt odnosi se na sve ostale strance u Hrvatskoj. Točnije, dva su zakona: jedan za državljane EU i članove njihovih obitelji, a drugi za državljane trećih zemalja u Hrvatskoj. Zakon o strancima (NN 133/2020) trenutno je u postupku revizije, a nove izmjene i dopune uskoro će na javno savjetovanje. Najavljuje se uvođenje blažih mjera u pogledu dozvola za boravak i rad.

Na kraju, važno je napomenuti da je Hrvatska imala **dvije migracijske politike** (posljednja je bila aktivna 2015. godine) uglavnom zbog potrebe prilagodbe zakonodavstva pravnoj stečevini EU. Iz Vlade stižu najave da je u tijeku izrada Nacionalne strategije o migracijama, no podaci o njezinu opsegu i stručnim osobama koje sudjeluju u postupku izrade još uvijek nisu javno dostupni.

Opći **antidiskriminacijski okvir** na snazi u Hrvatskoj sastoji se od nekoliko pravnih instrumenata. Kao prvo, ravnopravnost je određena kao jedna od najviših vrednota u Ustavu Republike Hrvatske (NN 85/2010): „*Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava*“ (čl. 3). Ovom se odredbom Ustava borba protiv diskriminacije određuje kao temeljna vrijednost. Iako to nije glavna tema ovog izvještaja, važno je napomenuti da se Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina, donesenim 2002. godine, jamči ostvarivanje različitih posebnih prava i sloboda pripadnicima nacionalnih manjina i izričito se zabranjuje diskriminacija na temelju pripadnosti nacionalnoj manjini (Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, NN 155/2002). To bi mogla biti dobra podloga ako Hrvatska jednom odluči proširiti opseg svojih nacionalnih manjina tako da u njih uključi i druge migrantske skupine, ili bi se pak neke od tih mjera mogle kopirati za donošenje boljeg okvira za zaštitu prava drugih etničkih manjina. Zakonom o radu (NN 149/2009) uređuje se radna snaga i radni odnosi te se posebno zabranjuje „*izravna ili neizravna diskriminacija na području rada i radnih uvjeta, uključujući kriterije za odabir i uvjete pri zapošljavanju, napredovanju, profesionalnom usmjeravanju, stručnom osposobljavanju i usavršavanju te prekvalifikaciji, sukladno posebnim zakonima*“. Kaznenim zakonom (NN 125/2011) zabranjuje se diskriminacija u članku 125. kao „*povreda ravnopravnosti*“.

Zakon o suzbijanju diskriminacije (ZSD) (NN 85/2008) (donesen 2009. i dopunjen manjim tehničkim izmjenama 2012. godine) na jednom mjestu obuhvaća sve relevantne osnove za diskriminaciju, oblike diskriminacije i područja diskriminacije. U skladu sa ZSD-om, 17 je osnova za diskriminaciju: „*rasa ili etnička pripadnost ili boja kože, spol, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, imovno stanje, članstvo u sindikatu, obrazovanje, društveni položaj, bračni ili obiteljski status, dob, zdravstveno stanje, invaliditet, genetsko naslijeđe, rodni identitet, izražavanje ili spolna orijentacija*“. Kada je riječ o usklađenosti ZSD-a sa standardima **Direktive EU 2000/78**

(Direktiva o jednakosti) i Direktive 2000/43 (Direktiva o rasnoj jednakosti), one su bile osnova za donošenje ovog zakona te su kroz ZSD prenesene u hrvatsko zakonodavstvo. „Po nekim svojim karakteristikama Zakon o suzbijanju diskriminacije vrlo je napredan i znatno prelazi obveze koje proizlaze iz Direktive 2000/43/EC i 2000/78/EC“¹¹.

Važno je napomenuti da državljanstvo još uvijek nije uvršteno na popis zabranjenih osnova za diskriminaciju. Europska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI) koja djeluje pri Vijeću Europe, u svojem petom izvještaju o praćenju za Hrvatsku navodi da su „[...] nadležna tijela potvrdila da se u praksi obje (uz državljanstvo i pomaganje na diskriminaciju, op.a.) primjenjuju tumačenjem direktiva 2000/43/EZ i 2000/78/EZ(6) koje su prenesene u hrvatsko zakonodavstvo“. Međutim, nedostaje stručna rasprava i/ili sudska praksa koja bi to podržavala u praksi i dok se ne postigne konsenzus, mnoge pritužbe na diskriminaciju Uredu pučke pravobraniteljice i civilnom društvu i dalje se odnose na državljanstvo.

“Strancima se onemogućuje rad u javnim službama, što je također diskriminirajuće”.

“Postoji problem s nostrifikacijom diploma stranaca, iako nedostaje radne snage, primjerice u bolnicama. Na snazi je zabrana zapošljavanja dodatne radne snage u javnim službama, no ta je zabrana ukinuta za izbjeglice iz Ukrajine prilikom njihova zapošljavanja u jednoj od zagrebačkih bolnica. Nedostaje političke volje za rješavanje tog pitanja”.

Nadalje, Vlada Republike Hrvatske usvojila je u ožujku 2023. godine **Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje od 2021. do 2027. godine**¹² zajedno s **Akcijskim planom zaštite i promicanja ljudskih prava za 2023. godinu** i **Akcijskim planom suzbijanja diskriminacije za 2023. godinu**, nakon višegodišnjeg procesa izrade nacrtu zbog kojeg je Hrvatska šest godina bila bez važeće temeljne javne politike u području ljudskih prava, budući da je prethodni Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava istekao 2016.

Nacionalni plan sadrži jasan cilj koji se odnosi na prevenciju i suzbijanje rasizma, ksenofobije i svih oblika netolerancije, a migrante prepoznaje kao pripadnike „češće diskriminiranih skupina“ na temelju godišnjih izvještaja o diskriminaciji koje objavljuje Ured pučke pravobraniteljice RH i drugih relevantnih istraživanja¹³. Izbjeglice i tražitelji azila prepoznati su kao osobe u posebno nepovoljnom položaju u nekoliko područja kao što su pristup obrazovanju ili pristup stanovanju. U teoriji, Nacionalni plan i njegovi akcijski planovi izrađeni su prema smjernicama i preporukama politika Europske unije u području suzbijanja diskriminacije, rasizma, ksenofobije i svih oblika netolerancije, s posebnim naglaskom na uključivanje preporuka **Akcijskog plana EU za borbu protiv rasizma**. No,

¹¹ Šimonović Einwalter T. (ur.), Vodič uz Zakon o suzbijanju diskriminacije, Zagreb. Ured za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske, 2009., str. 17.

¹² Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH. [Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje od 2021. do 2027. godine](#).

¹³ Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH. [Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje od 2021. do 2027. godine](#), str. 9.

glavna kritika je da se, s jedne strane, Planom EU-a po kojemu bi se hrvatski planovi trebali oblikovati definira nekoliko vrsta rasizma i diskriminacije prisutnih u Europi, te predlaže interseksijski pristup u rješavanju problema rasizma, dok slična kontekstualna objašnjenja hrvatskih vrsta rasizama, među kojima su ksenofobija ili bolje rečeno ksenorasizam, te popratna islamofobija, arabofobija, rasizam usmjeren na osobe crne boje kože (zajedno s drugim prevladavajućim i povijesno dužim rasizmima kao što su antisemitizam i antiromski rasizam), nisu imenovani i objašnjeni, niti je definiran interseksijski pristup u njihovu rješavanju. Osim toga, u Planu EU-a razlikuju se razine rasizma i područja u kojima je najrasprostranjeniji, dok hrvatski Nacionalni plan to samo djelomično slijedi, a nedostaju mu i mjere za rješavanje problema pristupa obrazovanju, ali i drugim područjima kao što su zdravstvo, stanovanje i rad. Nadalje, nema spomena ni razumijevanja mjera za suzbijanje strukturnog rasizma, a niti diskriminacije koju provode institucije poput policije. Mjere kao što su borba protiv nezakonitog rasnog profiliranja, mjere za suzbijanje rizika od diskriminacije u okviru novih informacijskih tehnologija, i to posebno u kontekstu sigurnosti i migracija, mjere kojima bi se dodatno potaknulo ranjive skupine s niskom razinom povjerenja u institucije da prijavljuju zločine iz mržnje, ne postoje u nacionalnim planovima.

Što se tiče politika na lokalnoj razini, Grad Zagreb prvi je grad s lokalnim **Akcijskim planom za integraciju za 2022. godinu**,¹⁴ s ciljem pružanja podrške osobama pod međunarodnom i privremenom zaštitom, te novim **Akcijskim planom Grada Zagreba za provedbu Povelje Integrirajućih gradova za 2023. i 2024. godinu**,¹⁵ koji donosi novinu po pitanju toga što su u njegov opseg uključeni i radnici migranti. Grad Zagreb je 2022. osnovao **Koordinaciju za integraciju** kao savjetodavni odbor za pitanja integracije u Zagrebu u koji je uključena i jedna izbjeglica. Tijekom 2023. objavljen je novi poziv za uključivanje većeg broja pripadnika izbjegličkih i migrantskih zajednica u savjetovanje o kreiranju i provedbi gradske politike integracije. Gradski dužnosnici najavili su i budući rad na lokalnoj strategiji za migracije.

Glavno institucionalno tijelo za razvoj i provedbu politike zaštite i promicanja ljudskih prava te antidiskriminacijske politike je **Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina**, odnosno stručna služba Vlade čija je misija učinkovita i koordinirana sustavna provedba nacionalnih programa, planova, strategija i drugih političkih dokumenata, Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i međunarodnih dokumenata, kao i podizanje javne svijesti te sprječavanje zločina iz mržnje u svrhu poboljšanja zaštite ljudskih prava i prava nacionalnih manjina. Ured je osnovan 2012. godine spajanjem Ureda za ljudska prava i Ureda za prava nacionalnih manjina (Uredba o Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina. NN 42/2012), ali ta je podjela i dalje prisutna jer postoje dvije službe: Služba za ljudska prava i Služba za prava nacionalnih manjina, svaka sa svojim voditeljem. U kontekstu zaštite racijaliziranih migranata u Hrvatskoj, od najvećeg interesa

¹⁴ Grad Zagreb. [Akcijski plan Grada Zagreba za integraciju tražitelja međunarodne zaštite i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za 2022. godinu](#).

¹⁵ Grad Zagreb. [Akcijski plan Grada Zagreba za provedbu Povelje Integrirajućih gradova za 2023. i 2024. godinu](#).

za ovu studiju jest djelokrug rada Ureda koji se odnosi na zaštitu i promicanje ljudskih prava: Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije te pripadajuća dva akcijska plana (jedan za ljudska prava i drugi za suzbijanje diskriminacije), politika prevencije zločina iz mržnje i govora mržnje te integracijska politika. Kao što je već spomenuto, Nacionalni plan i pripadajući akcijski planovi trenutačno su na snazi, a u tijeku je postupak izrade i donošenja akcijskih planova za razdoblje 2024.–2025. Bilo je potrebno šest godina da se dođe od jednog do drugog dokumenta (posljednja politika zaštite i promicanja ljudskih prava bila je na snazi od 2013. do 2016. godine), pri čemu je izgubljeno mnogo vremena u kojem se mogao poboljšati sustav zaštite najranjivijih skupina u društvu. Glavna zamjerka radu u ovom važnom političkom području je nedostatak ambicije jer su mjere još uvijek usmjerene na osnovno podizanje svijesti i izgradnju kapaciteta u području ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije kada bi stručna služba Vlade trebala biti u mogućnosti obavljati složenije poslove, na primjer, analizu sudske prakse radi izmjene zakonodavstva. Kad je riječ o prevenciji zločina iz mržnje i govora mržnje, od 2011. evidentiranje zločina iz mržnje od strane policije i drugih tijela uređeno je Protokolom o postupanju u slučaju zločina iz mržnje (NN 43/2021) koji je dodatno izmijenjen kako bi uključivao pokazatelje koji pomažu u utvrđivanju zločina iz mržnje. U Protokolu se navode obveze nadležnih tijela koja sudjeluju u otkrivanju, postupanju i praćenju rezultata postupaka vođenih zbog zločina iz mržnje, odredbe o sastavu i nadležnosti Radne skupine za praćenje zločina iz mržnje te se opisuje sadržaj suradnje između nadležnih tijela. Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina koordinira radom Radne skupine za praćenje zločina iz mržnje i trebao bi, na temelju podataka o počinjenim kaznenim djelima, poduzeti mjere. Nažalost, to nije slučaj. Podaci su prikazani na loš način ostavljajući mnoga pitanja bez odgovora. Ovakvu situaciju potvrdio je i OESS ODIHR u dijelu ključnih primjedbi na podatke predstavljene za 2021. godinu: „na temelju dostupnih informacija [OESS ODIHR] primjećuje da se u hrvatskim evidencijama i statistikama zločina iz mržnje ne razlikuju dovoljno zločini iz mržnje od ostalih zločina. Usto, ODIHR primjećuje kako bi Hrvatska imala koristi od podizanja svijesti među dužnosnicima kaznenog pravosuđa i izgradnje kapaciteta za rješavanje zločina iz mržnje.“¹⁶ U konačnici, posljednja hrvatska integracijska politika istekla je 2019.¹⁷ i preostala je samo preambiciozna internetska stranica za praćenje provedbe mjera politike u okviru projekta koji financira EU. Hrvatska će s prvim danima 2024. godine ući u petu godinu bez najvažnijeg dokumenta za sve migrante izložene rasizmu.

Nadalje, važna institucija u području borbe protiv diskriminacije je **Pučka pravobraniteljica Republike Hrvatske**, opunomoćenica Hrvatskog sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, obavljanje poslova nacionalnog tijela za ravnopravnost te Nacionalnog preventivnog mehanizma za zaštitu osoba lišenih slobode. Kao središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije, nadležnosti pučke pravobraniteljice su, između ostalog,

¹⁶ Ured za demokratske institucije i ljudska prava pri OESS-u (ODIHR). Baza podataka zločina iz mržnje za Hrvatsku ([Hate crime database for Croatia](#)). Dio Ključne primjedbe (*Key observations*).

¹⁷ Vlada Republike Hrvatske. [Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. do 2019. godine](#).

rješavanje pritužbi na diskriminaciju, informiranje osoba koje se žale na diskriminaciju o njihovim pravima i pravnim lijekovima, podizanje javne svijesti, provođenje anketa te prikupljanje i analiza podataka o diskriminaciji. Iako pučka pravobraniteljica ne može donositi obvezujuće odluke niti izricati sankcije, može davati upozorenja, prijedloge, mišljenja i preporuke. Premda ima pravo podnijeti kaznenu prijavu državnom odvjetništvu, uključiti se u postupak pred građanskim sudom kao umješlač *sui generis* i pokrenuti postupak pred prekršajnim sudom, pučka pravobraniteljica postupak pred građanskim sudom može pokrenuti samo za slučajeve diskriminacije koji se odnose na kolektivne interese određene skupine, ali ne i pojedinačne.

Konačno, za statusna pitanja stranaca u Hrvatskoj (izbjeglice i radnici migranti, strani studenti i članovi obitelji) glavno tijelo odgovorno za provedbu zakona i propisa je Ministarstvo unutarnjih poslova, uz dodatni višesektorski pristup drugih ministarstava nadležnih za njihova područja rada (zdravstvo, obrazovanje, socijalna politika i rad, kultura, stanovanje itd.). Ministarstvo unutarnjih poslova također je odgovorno za integraciju osoba koje su dobile međunarodnu, supsidijarnu ili privremenu zaštitu, a taj se posao uglavnom podugovara različitim organizacijama civilnog društva ili različitim javnim tijelima uz većinsko financiranje putem EU fondova. Navedene organizacije i tijela potom provode integracijske aktivnosti i mjere. Duboko je problematična činjenica da je ministarstvo zaduženo za sigurnosne provjere i konačno odlučivanje o tome tko će dobiti međunarodnu zaštitu, a koje je migracije uvijek promatralo kroz aspekt sekuritizacije, zaduženo i za integraciju. Ostala ministarstva ograničeno sudjeluju u integraciji ovisno o području života koje pokrivaju. U postojećem modelu, tijela izvršne vlasti (ministarstva) trebala bi se bolje koordinirati ako im je cilj postići uspješnu integraciju, a u idealnom slučaju trebalo bi osnovati ministarstvo za integraciju.

U okviru Ministarstva pravosuđa i uprave, a u kontekstu pristupa pravima iz Direktive o pravima žrtava (Direktiva 2012/29/EU), Služba za podršku žrtvama i svjedocima¹⁸ kombinira institucionalnu pomoć koju pružaju navedeno ministarstvo i sudski odjeli s pomoći i potporom koju pruža civilno društvo. Kroz zajedničko djelovanje državnih službi i organizacija civilnog društva, žrtvama i svjedocima kaznenih djela i prekršaja pruža se sveobuhvatna pomoć. Ta bi služba mogla biti relevantna za žrtve zločina iz mržnje iako one rijetko prijavljuju takva kaznena djela nadležnim tijelima, a kamoli ostvaruju svoja prava iz Direktive o pravima žrtava.

¹⁸ Ministarstvo pravosuđa i uprave. [Služba za podršku žrtvama i svjedocima](#).

3. Lokalne prakse i iskustva

Mreža podrške migrantskim zajednicama u Hrvatskoj uvelike ovisi o organizacijama civilnog društva zajedno s nekolicinom pojedinaca u javnom sektoru koji nadilaze svoje propisane uloge u nastojanju da pomognu ljudima u pristupu njihovim pravima i različitim uslugama. Neformalna mreža OCD-ova „Koordinacija za integraciju“ okuplja više od 20 udruga, većinom iz Zagreba, ali neke se nalaze i u drugim gradovima u kojima su smještene izbjeglice i gdje ima više migrantskih zajednica. Najvažnija organizacija je Hrvatski Crveni križ, partner Ministarstva unutarnjih poslova koji organizira prihvata u otvorenim kampovima. U području psihološke pomoći važne organizacije civilnog društva su Društvo za psihološku pomoć i Rehabilitacijski centar za stres i traumu, zatim su bitne organizacije za pružanje pravne pomoći poput Hrvatskog pravnog centra i druge nevladine organizacije koje pružaju različite integracijske aktivnosti kao što su jezična podrška, pomoć pri zapošljavanju, pomoć pri pristupu javnim institucijama kao što su Isusovačka služba za izbjeglice¹⁹, Centar za kulturni dijalog²⁰, borders:none²¹ (poznata po organizaciji tečaja programiranja *Coders without Borders*), Are You Syrious?²² (vodi free shop, odnosno besplatni dućan, u neposrednoj blizini prihvatnog centra), inicijativa Centar za obrazovanje²³ i Autonomni kulturni centar Attack!²⁴, međunarodna organizacija Liječnici svijeta (*Médecins du Monde*)²⁵ koja je redovito prisutna u prihvatnom centru i pruža medicinsku pomoć, kao i agencije UN-a kao što su UNHCR²⁶ i Međunarodna organizacija za migracije (IOM)²⁷. Postoji i nekoliko istraživačkih instituta koji se bave istraživanjima na temu migracija i integracije: Institut za razvoj i međunarodne odnose²⁸, Institut za etnologiju i folkloristiku²⁹, Institut za migracije i narodnosti³⁰ i drugi.

Iako je mreža podrške velika, većina udruga navodi da ne bi za sebe reklo da se izričito bavi borbom protiv rasizma. Mnoge udruge pomažu u provedbi mjera integracijske politike, a sve će više ili manje pomoći žrtvama u slučajevima rasizma i diskriminacije (bilo pružanjem podrške ili usmjeravanjem prema relevantnim vlastima ili udrugama), međutim većina predstavnika OCD-a priznaje da nisu dovoljno educirani u području borbe protiv rasizma i diskriminacije, a iz fokusnih grupa vidljivo je da predstavnici OCD-a koji imaju manje kritičan pristup prema europskom migracijskom sustavu imaju i manje kritičan pristup prema rasizmu ili diskriminaciji usmjerenoj na racijalizirane migrantske manjine u Hrvatskoj, pri čemu često nisu upoznati sa samim korijenom problema.

¹⁹ [Isusovačka služba za izbjeglice](#)

²⁰ [Centar za kulturu dijaloga](#)

²¹ [borders:none](#)

²² [Are You Syrious?](#)

²³ [Inicijativa Centar za obrazovanje](#)

²⁴ [Autonomni kulturni centar Attack](#)

²⁵ [Médecins du Monde](#)

²⁶ [Ured Visokog povjerenika UN-a za izbjeglice Ured u Hrvatskoj](#)

²⁷ [Međunarodna organizacija za migracije \(IOM\) Ured u Hrvatskoj](#)

²⁸ [Institut za razvoj i međunarodne odnose](#)

²⁹ [Institut za etnologiju i folkloristiku](#)

³⁰ [Institut za migracije i narodnosti](#)

Postoji i nekoliko važnih inicijativa u zajednici koje okupljaju lokalno stanovništvo i strance, a bave se radom na predrasudama u lokalnim zajednicama pri čemu uglavnom koriste umjetnost i kulturu – inicijative poput udruge Živi atelje DK i njezina kolektiva Žene ženama³¹, koji okuplja lokalne žene i žene koje su doselile u Zagreb koje u zajedničkom prostoru i kroz zajednički proces stvaraju umjetnost, Građanska inicijativa Dugave koja otvara prostor za dijalog lokalnih i novih zajednica korištenjem javnih prostora poput knjižnica u četvrti u kojoj se nalazi prihvatilište, udruga Afro Badinya³², zbor Domaćigosti³³, Centar za kazalište potlačenih „Pokaz“³⁴ i druge. Sve se te inicijative bave radom u zajednici, ali nemaju sve kritički pristup prema rasizmu. U konačnici, informalnom aktivizmu svjedočimo i kroz izravnu pomoć koju pružaju migranti i izbjeglice koji ovdje žive već dulje vrijeme – oni postaju kontaktne točke pridošlicama što se tiče prijevoda, pružanja informacija, pomoći u pristupu institucijama i slično. Sve se to može smatrati izravnim radom u zajednici na borbi protiv predrasuda i otvaranju sigurnog prostora za interkulturalni dijalog.

Stanovanje

Tražitelji međunarodne zaštite od početka postupka azila u Hrvatskoj smješteni su u grupne centre otvorenog tipa. Tijekom vremena u tu su svrhu služili ili još uvijek služe različiti objekti, poput bivših kampova za izbjeglice s Balkana, policijskih ili vojnih objekata. Hrvatska trenutačno ima dva tranzitna centra zatvorenog tipa u Trilju i Tovarniku, s tim da ih se planira više sukladno izradi novog Pakta o migracijama i azilu, te jedan centar za detenciju/deportaciju stranaca u Ježevu. Trenutno postoje dva otvorena kampa: adaptirana bivša policijska postaja u Kutini i bivši hotel u Zagrebu. Iako nisu primjer izravne segregacije, oba kampa nalaze se na periferiji grada, dakle daleko od različitih usluga koje su tražiteljima azila i izbjeglicama najpotrebnije, jer se većina institucija koje su njima potrebne nalazi u centru grada. Osim toga, tijekom godina bilo je nekoliko pritužbi stanovnika kampova na kvalitetu života, osobito u Zagrebu: nekvalitetna infrastruktura zgrade, nekvalitetna opskrba čistom vodom i grijanjem, nedovoljno čisti sanitarni čvorovi, ali i nedovoljna opskrba osnovnim stvarima za život kao što su higijenske potrepštine, hrana i odjeća. Tih je pritužbi posljednjih godina sve više u Zagrebu, najprije zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19, koja je dovela i do odlaska većine NVO-a iz prihvatnih centara i prestanka pružanja njihovih usluga (i nijedna od tih organizacija još nije dobila dozvolu za povratak), a prošle godine zbog velikog broja ljudi koji su pristizali u prihvatne centre (ali i brzo odlazili), a time su se uvjeti pogoršavali. (Organizacije Centar za mirovne studije i Are You Syrious? 2018. odnosno 2019. godine izgubile su pristup prihvatnom centru u Zagrebu jer im MUP nije produžio ugovore. Obje su organizacije prethodno

³¹ [Kolektiv Žene ženama](#)

³² [Afro Badinya](#)

³³ [Zbor Domaćigosti](#)

³⁴ [Centar za kazalište potlačenih "Pokaz"](#)

kritizirale policijsko nasilje na hrvatskim granicama. Ostale organizacije civilnog društva koje su prethodno bile prisutne u prihvatnom centru izgubile su pristup zbog mjera povezanih s bolešću COVID-19 2020. godine.) U javnost je nedavno dospjela snimka jednog tražitelja azila na kojoj je snimio uvjete u prihvatilištu. Važno je naglasiti da je Hrvatska, nakon što se dogodila ukrajinska izbjeglička kriza, za nekoliko tjedana uspostavila desetke privremenih i trajnih kolektivnih stambenih jedinica za tisuće ljudi koji su došli ovamo, a to bi se moglo učiniti i sada kad bi došlo do potrebe za pristizanjem većeg broja ljudi – ili bi se čak iste jedinice mogle otvoriti i za druge izbjeglice, ali čini se da nedostaje političke volje za takvu opciju. Nadalje, praksu smještaja djece bez pratnje koja traže međunarodnu zaštitu u domove socijalne skrbi, čija je primarna funkcija tretman djece i mladih s problemima u ponašanju, već niz godina snažno kritiziraju nevladine organizacije koje se zalažu za prava izbjeglica, a to je potvrdila i jedna osoba u našoj fokusnoj grupi, koja je istaknula kako su „*djeca bez pratnje posebno ranjiva, a institucionalna podrška za njih je mala ili nepostojeća*”.

Ne postoji posebno istraživanje koje obuhvaća temu rasizma i diskriminacije prema strancima (osobito racijaliziranih skupina kao što su izbjeglice i radnici migranti) na stambenom tržištu, ali na temelju provedenih intervjua i fokusnih grupa, kao i povratnih informacija iz izravnog rada s ljudima – stranci različitih statusa navode da se doista suočavaju s velikom diskriminacijom u potrazi za stanovima, pri čemu im se često eksplicitno kaže da im se stan neće iznajmiti zbog imigrantskog statusa, boje kože, etničke ili vjerske pripadnosti. Nekad je to eksplicitno, primjerice, napisano u oglasima za najam stana, a nekada nije, međutim kada osobe dođu vidjeti stan, odjednom im se kaže da je stan iznajmljen. „*Ne iznajmljujemo muslimanima*“, rečeno je jednoj sudionici fokusne grupe koja je podijelila i iskustva svojih drugih prijateljica koje su muslimanke i nose hidžab, a kojima je također otvoreno odbijen najam stana zbog pokrivala za glavu/vjere. Sudionici fokusnih grupa zaključili su da stanove pronalaze ili osobnim kontaktima ili uz pomoć mještana koji im postaju kontakt osobe u komunikaciji s potencijalnim stanodavcima.

S porastom broja radnika migranata iz trećih zemalja, raste i broj izvještaja (medijskih reportaža, informacije dobivene kroz pružanje pravne pomoći i iz fokusnih grupa i dr.) o problematičnim stambenim uvjetima za radnike. Poslodavci su dužni osigurati smještaj, ali prema medijskim izvještajima, a i istraživanjima, kvaliteta smještaja radnika migranata jako varira. U nekim slučajevima poslodavci smještaju više od 10 ili 15 osoba u iste stambene jedinice, čime im ne osiguravaju dostojanstveno stanovanje. Mediji izvještavaju o osobama koje su jedinice koje su se, primjerice, koristile za urede ili tvrtke, prenamijenile u stambene jedinice. Zbog svega toga najavljuje se da će se uvjeti stanovanja koje poslodavci moraju osigurati urediti u novom Zakonu o strancima.

Zapošljavanje

U Istraživanju pučke pravobraniteljice o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije iz 2022. godine (str. 17) najistaknutije područje u kojem se pojavljuje diskriminacija je područje pristupa tržištu rada i zapošljavanja. Ovo područje života istaknuto je na prvom mjestu u svakom krugu ovog do sada provedenog longitudinalnog istraživanja (ovo je četvrto izdanje), a rad i zapošljavanje također je područje u kojem Ured pučke pravobraniteljice zaprima najveći broj pritužbi od početka primjene ZSD-a i statističkog praćenja slučajeva diskriminacije. Ured pučke pravobraniteljice 2022. godine zaprimio je 124 pritužbe u području zapošljavanja i rada (odnosno 33% od ukupnih pritužbi) (Godišnji izvještaj o radu za 2022. godinu, str. 239).

U istraživanju iz 2022. smanjio se udio građana koji smatraju da ne bi trebalo zapošljavati azilante (2016. oko trećina ispitanika izjavila je da azilante ne bi trebalo zapošljavati u njihovim poduzećima ili tvrtkama).

„*Nema posla ni za nas*“ 2015. naspram „*Trebamo više radnika*“ 2023.

U Hrvatskoj se s vremenom povećava prisutnost radnika migranata koji su izloženi rasizmu, od kojih se neki izgledom, kulturom i jezikom razlikuju od domaćih radnika, a neki su poslodavci javno izjavili da ih nisu skloni zapošljavati. Riječ je o nerazumijevanju vlasnika poslovnih subjekata da mogu slobodno birati koga će zapošljavati, ali pritom ne bi smjeli isključivati kandidate zbog rase, boje kože, vjere, nacionalne pripadnosti ili neke druge osnove iz Zakona o suzbijanju diskriminacije.

„*Traženje posla uzaludan je posao*“

Migranti, tražitelji azila, azilanti i osobe izložene riziku od rasne diskriminacije ponekad se suočavaju s diskriminacijom tijekom procesa zapošljavanja. Predrasude mogu navesti poslodavce da daju prednost određenim kandidatima na temelju njihove etničke pripadnosti, rase ili nacionalnosti.

“*Imam prijateljicu koja također nosi hidžab, prijavila se da radi kao čistačica u jednoj zgradi, ali je zbog hidžaba odbijena.*”

Ovaj je slučaj često i dodatno potkrijepljen u drugim istraživanjima.

Čak i nakon zaposlenja, manjinski radnici ponekad nemaju jednake prilike za napredovanje u karijeri i razvoj vještina, što je obično povezano s pristranim stavovima na radnom mjestu. Prema nekim je osobama radno okruženje neprijateljski raspoloženo zbog rasizma ili ksenofobije. To obično uključuje uvredljiv jezik, šale ili isključujuće ponašanje, čime se za zaposlenike manjinskog ili migrantskog podrijetla stvara neugodna atmosfera.

“Cimerica radi u restoranu, šef je jako dobar. Ali tamo je jedna kolegica koja pet od šest puta tjedno rasplače moju cimericu (a i ona je strankinja). Ima pritužbe na nju što pije flaširanu vodu, pa čak i što radi („Tamo odakle ja dolazim, ti ne bi radila u kuhinji“).“

Također je moguće da imaju niže plaće u usporedbi s kolegama zbog diskriminatorne prakse ili nedostatka svijesti o pravednim standardima plaća.

„Postoje razlike između tražitelja međunarodne zaštite i državljanina treće zemlje. Čim poslodavci saznaju da se tražitelji međunarodne zaštite lakše zapošljavaju, boja kože i slično im više nije bitno jer je profit iznad diskriminacije. No, ima slučajeva rasizma jer su frankofone osobe (tražitelji međunarodne zaštite) manje plaćeni od Hrvata koji znaju francuski.“

Određena zanimanja zajednicama s manjinskim ili migrantskim podrijetlom mogu biti manje dostupna zbog društvenih predrasuda ili nedostatka zastupljenosti, a to može ograničavati odabir zanimanja i mogućnosti. Za imigrante i izbjeglice, jezična barijera može biti značajna prepreka za zaposlenje jer ograničeno poznavanje jezika može ograničiti mogućnosti za zapošljavanje i utjecati na profesionalni razvoj.

„[...] svi su se nekako okrenuli protiv nje bez ikakvog posebnog razloga. Diskriminiraju je jer ne govori hrvatski, ali nešto razumije.“

Čak i kontakt s Hrvatskim zavodom za zapošljavanje može biti ograničen zbog jezične barijere, pri čemu institucije još uvijek nisu donijele nikakve inkluzivne mjere za rješavanje ovog problema (kao što je zapošljavanje prevoditelja, prijevod obrazaca na različite jezike itd.).

U tom smislu pučka pravobraniteljica je u svom Godišnjem izvještaju o radu za 2022. (str. 120) uputila preporuku dvama ministarstvima, Ministarstvu unutarnjih poslova i Ministarstvu znanosti i obrazovanja, „da što skorije iznađu način financiranja i provođenja prilagođenih tečajeva hrvatskog jezika razine B za osobe pod međunarodnom zaštitom.“ Tu preporuku treba još više proširiti kako bi se u programe učenja jezika uključile i druge osobe migrantskog ili manjinskog podrijetla koje ne govore hrvatski, a koje država ne mora nužno u potpunosti subvencionirati.

Unatoč svemu navedenom, ispitanici i ispitanice osjete manje diskriminacije u zapošljavanju i radu kao rezultat nedostatka domaće radne snage; međutim, nisu svi migranti u istom položaju: tražitelji azila i izbjeglice s nižim kvalifikacijama i nižim jezičnim kompetencijama te racijalizirani radnici migranti izloženi su većem riziku od nejednakog postupanja.

Nekoliko ispitanika i ispitanica izrazilo je zabrinutost da su radnici migranti najviše ugroženi zbog svog nesigurnog pravnog statusa koji je vezan uz ugovor o radu. Nekoliko je ispitanika i ispitanica spomenulo da primjećuje rodno uvjetovanu diskriminaciju u

području zapošljavanja, npr. da se žene migrantice puno teže zapošljavaju, posebice muslimanke, a one također češće doživljavaju diskriminaciju na poslu.

Pristup uslugama

Pristup uslugama možda je područje u kojem dolazi do najviše diskriminacije i rasizma prema racijaliziranim migrantskim skupinama. Ta se diskriminacija uglavnom događa kroz institucionalno zanemarivanje specifičnog položaja izbjeglica i drugih migranata, pa tako postoje zakoni i propisi koji takvim osobama otežavaju i onemogućuju jednak pristup uslugama.

„Najveći problem je institucionalno nasilje i rasizam. Osobe koje rade u institucijama nemaju pojma koja prava imaju izbjeglice i tražitelji zaštite.“

Važno je napomenuti da iako postoje neke mjere za uključivanje izbjeglica, kako navodi Ured pučke pravobraniteljice, broj stranih radnika je u porastu, a nema javne politike usmjerene na njihovu integraciju (nema jezične pomoći, nema informacija o zaštiti prava, zaštiti radnika i dr.) te još nije određeno javno tijelo koje bi trebalo koordinirati te integracijske aktivnosti na izvršnoj razini. To stvara vjerojatnu situaciju puno većeg broja ljudi s još više ograničenim pristupom uslugama i većom potencijalnom institucionalnom diskriminacijom.

Jedan od glavnih problema koje ljudi ističu jest jezična barijera pri reguliranju statusa (produljenje dozvola, dobivanje putovnica i sl.) u policijskim upravama, gdje dobivaju proturječne informacije, obrasci su uglavnom na hrvatskom jeziku i službenici ne govore nijedan drugi jezik osim hrvatskog, a ponekad se susreću i s rasističkim i nepristojnim komentarima. Jezična barijera i to što osobe ne razumiju postupke i nemaju dovoljan pristup prijevodu također su problematični u pristupu kaznenopravnom sektoru – primjerice kada se prijavljuju zločini iz mržnje. Kao što je spomenuto, racijalizirane zajednice tradicionalno imaju slabo povjerenje u vlasti iz različitih razloga. Sekundarna viktimizacija je jedan od njih, a izjednačavanje počinitelja i žrtve drugi najrašireniji razlog niže razine povjerenja.

Neka su istraživanja provedena u području diskriminacije u **pristupu zdravstvenim uslugama**, jer je to područje u participativnim istraživanjima istaknuto kao dosta problematično: „Ljudi kažu da su se osjećali kao građani drugog reda. Liječnici ne znaju procedure; ponižavaju ljude u čekaonici.“ Ponekad je diskriminacija izravna, u slučajevima kada liječnici i medicinske sestre odbijaju upisati ili liječiti izbjeglice jer „šire bolesti“ (kako je prijavljeno timu za pružanje pravne pomoći Centra za mirovne studije) ili neizravna u slučajevima kada govore da nemaju kapaciteta za upis novih pacijenata. Jedan od nedavnih primjera je ambulanta u četvrti u blizini prihvatilišta za tražitelje azila koja je

odvojila prvi kat samo za tražitelje azila, što su OCD-ovi koji se bave integracijom doživjeli kao primjer institucionalne segregacije. **Kao što je spomenuto, najveći problem koji ljudima onemogućuje pristup uslugama koje su im potrebne jest jezična barijera**, kao i nedostatak aktivnog uključivanja institucija kako bi se ta barijera prevladala. Dodatna institucionalna prepreka osobama s međunarodnom zaštitom jest to što se one ne prijavljuju na HZZO-a kao ostali građani, već se financiranje njihovih zdravstvenih usluga izravno pokriva iz državnog proračuna putem Ministarstva zdravstva, što im u praksi stvara nekoliko prepreka u pristupu uslugama: zdravstveni radnici nisu obaviješteni o ovoj praksi, ne znaju kako upisati ljude u svoje sustave niti kako obraditi račune, Ministarstvo zdravstva često kasni s isplatama itd. Konačno, još jedna prepreka koju je važno napomenuti, a koja se tiče drugih stranaca koji žive u Hrvatskoj, odnosi se na vrlo visoku cijenu obveznog zdravstvenog osiguranja koju moraju plaćati svake godine. Cijena svake godine raste, a uz to, prilikom prijave na osiguranje moraju platiti i kotizaciju od gotovo tisuću eura, kao svojevrsni „polog za sigurnosni rizik“ koji im se ne vraća.

Pristup obrazovanju, na koje bi izbjeglice po zakonu trebale imati pravo pod jednakim uvjetima kao i hrvatski građani, još je jedno problematično područje, a prema našem istraživanju to je nešto što najviše frustrira nevladine organizacije koje rade na ovom području: *“Ne možemo više tolerirati neznanje i nerazumijevanje nadležnih institucija, mi to radimo od 2010. godine, previše je vremena prošlo”*.

Stručne osobe iz našeg istraživanja smatraju da problem pristupa obrazovanju djece i mladih izbjeglica ima dosta sličnosti s romskom populacijom: *„potencijal za segregirane razrede, etiketiranje djece kao intelektualno inferiorne zbog čega ih se uključuje u prilagođene školske programe“* itd.

Sustav na svim razinama obrazovanja nosi različite, ali povezane institucionalne prepreke. Djeca izbjeglice imaju premalo sati pripreme nastave koja je također često u koliziji s njihovom redovnom nastavom, što znači da često pohađaju nastavu bez potpunog razumijevanja predavanja (Baza podataka o azilu (AIDA). Nacionalni izvještaj: Hrvatska. str. 85). Osim toga, nedostaje asistencija u nastavi, a škole nisu dovoljno informirane o pravima izbjeglica i o tome kako djecu izbjeglice smisljeno uključiti u obrazovni sustav. Nedavno je u Hrvatskoj zabilježen slučaj dječaka koji nije primljen u redovnu školu zbog nepripremljenosti institucija da ga upišu, a onda se krivnja sa škola prebacuje na grad i ministarstvo. Strukturne prepreke u školskim programima postoje i za mlade i odrasle izbjeglice, osobito one od 15 ili više godina, koji se često šalju u programe obrazovanja odraslih zbog nedostatka institucionalnog znanja o uključivanju u srednju školu. To je na fokusnoj grupi istaknuto ne samo kao hrvatski problem, nego i problem na razini EU. Nadalje, pristup visokom obrazovanju donosi vlastiti niz problema: iako izbjeglice imaju pravo studiranja pod istim uvjetima kao i hrvatski državljani, u praksi ustanove za visoko obrazovanje nisu priznale posebnu pravnu kategoriju izbjeglica, pa se pri upisu na sveučilišta moraju upisati kao strani državljani (što znači da moraju ishoditi dokumente o

obrazovanju iz svojih zemalja podrijetla, što nije moguće, te platiti visoke upisnine i školarine), ili moraju položiti državnu maturu, što se traži od učenika koji pohađaju srednjoškolsko obrazovanje u Hrvatskoj, te imati hrvatsko državljanstvo, za što je potrebno najmanje osam godina. Usto, iako imaju pravo na priznavanje svojih inozemnih obrazovnih kvalifikacija, u praksi se izbjeglice opet tretiraju kao stranci – moraju platiti velike svote za postupke nostrifikacije, ispuniti zahtjeve za jezične potvrde ili pohađati dodatnu nastavu, koju neki moraju završiti jer su im kvalifikacije samo djelomično priznate. Osim toga, iako se studenti izbjeglice mogu prijaviti za državne stipendije, kao i za studentski smještaj, proceduralni protokoli opet ne prepoznaju specifičan kontekst osoba sa statusom izbjeglice, pa traže dokumente koje oni ne mogu ishoditi. Naposljetku, još jedna stvar koju treba što skorije riješiti je nepostojanje državnih tečajeva jezika, na koje izbjeglice imaju pravo prema zakonu. Tečajevi koji postoje provode se sporadično, nisu prilagođeni heterogenim skupinama i riječ je samo o osnovnim A1-A2 razinama hrvatskog jezika, a po završetku nekih ne dobivaju se ni službeno priznate svjedodžbe, kako se navodi u Godišnjem izvještaju o radu za 2020. Pučke pravobraniteljice.

Osobe koje su sudjelovale u fokusnim grupama istaknule su kako se sustav obrazovanja brzo prilagodio i aktivirao za djecu izbjeglice iz Ukrajine, ali i dalje ima iste strukturne prepreke za drugu djecu izbjeglice koja su u Hrvatskoj prisutna mnogo duže. Postavljeno je još jedno pitanje: *„što će biti sa svom djecom radnika migranata koja nemaju ista prava kao izbjeglice?“* Budući da u Hrvatsku stiže sve veći broj radnika migranata, uključivo obrazovanje njihove djece postat će još jedno mjesto na kojem će sustav ili dokazati da je izvukao pouke o (ne)uključivanju romske i izbjegličke djece ili će nastaviti činiti iste pogreške i nastaviti diskriminatorne prakse.

Osim toga, potrebno je spomenuti i diskriminatorno ponašanje i rasističko postupanje u **javnom prostoru**, primjerice u **javnom prijevozu**: *„U autobusu, ako pored mene ima slobodnog mjesta, nitko neće doći sjesti“*, istaknula je jedna osoba iz fokusne grupe. Primjećuje se izravno rasno profiliranje u javnom prijevozu: *“Svjedočio sam rasnom profiliranju u javnom prijevozu: nekoliko kurdskih obitelji sjedi u autobusu, a vozač poziva bjelkinju da sjedne bliže njemu.”* Osobe su također prijavile da im je **zabranjen pristup nekim kafićima, barovima i klubovima**: izbacivači ih ili odmah rasno profiliraju i zabrane im ulazak ili to učine nakon što vide njihove osobne isprave. Čak su i drugi stranci u Hrvatskoj doživjeli da ih na temelju boje kože zamijene s izbjeglicama, zbog čega im je također odbijen ulazak. Osobe koje su sudjelovale u fokusnim grupama spominjale su rasno zlostavljanje u trgovinama, kada ih osoblje prati ili etiketira kao lopove.

„U trgovini mi je jedan od kupaca rekao da se vratim kući“.

Iz izravnog rada s izbjeglicama uočeno je da često imaju problema s putovanjem **kako u inozemstvo tako i unutar državnog područja** – u prvom slučaju osoblje zračne luke ili autobusa/vlaka ne zna za njihovo pravo na putovanje, zbog čega im stvara probleme, pa čak i zabranjuje nastavak putovanja. Primjerice, Centru za mirovne studije prijavljen je

nedavni slučaj u kojem je osobi odbijen ulazak na let u zagrebačkoj zračnoj luci jer je osoblje zračne luke i avioprijevoznika pogrešno tvrdilo da mu za putovanje treba viza, iako ima status izbjeglice u Hrvatskoj i ima pravo putovati unutar Europske unije pod istim uvjetima kao i hrvatski državljani, a on je predočio sve potrebne dokumente i putovnicu. I prije ulaska u šengensko područje, a osobito nakon toga, bilježi se sve više izvještaja o rasnom profiliranju osoba koje putuju unutar teritorija Hrvatske ili na hrvatskim graničnim prijelazima – na primjer, policija ulazi u autobuse i izdvaja racijalizirane osobe te provjerava samo njihove osobne iskaznice uz postavljanje brojnih pitanja koja ne postavlja drugim putnicima.

Osim toga, Koordinacija za integraciju, mreža organizacija civilnog društva aktivna na području integracije, 2020. godine Uredu pučke pravobraniteljice podnijela je prijavu protiv nekoliko **banaka** koje posluju u Hrvatskoj zbog nacionalne i etničke diskriminacije. Nekoliko izbjeglica izvijestilo je da ih banke tretiraju na zabrinjavajući način budući da ih prepoznaju isključivo kao državljane trećih zemalja, a njihov status izbjeglice ne uzimaju u obzir. Osobe su izvijestile da im je uskraćeno otvaranje računa ili su im računi bez objašnjenja zatvoreni, jednostrano im se mijenjaju uvjeti vođenja računa, te im se postavljaju obvezna pitanja o, na primjer, njihovoj adresi u zemlji podrijetla ili važećoj putovnici njihove zemlje podrijetla (koje kao izbjeglice više nemaju) te druga pitanja privatne prirode koja smatraju nepotrebna i koja se uostalom ne postavljaju hrvatskim državljanima. Ovo pitanje još uvijek nije riješeno, što je potvrđeno i u održanim fokusnim grupama. Osim toga, jedna osoba iz fokusne grupe primijetila je problematičnu proceduru za porezne prijave za strance – ne postoje procedure prema kojima stranci mogu pristupiti svojim poreznim prijavama, posebno za one mlađe od 30 godina koji potpadaju pod posebne pozitivne mjere. „Porezna uprava ne vidi problem u tome što nema informacija i uputa za ostvarivanje prava iz poreznog sustava na drugim jezicima, primjerice za pravo na povrat poreza ili dodavanje djeteta na poreznu karticu kao porezne olakšice.“

4. Potrebe, ograničenja i mogućnosti

Kroz participativni dio istraživanja, odnosno fokusne grupe, ispitanice i ispitanici su identificirali glavne izazove u borbi protiv diskriminacije: utjecaj medija i odgovornost za širenje panike među lokalnim stanovništvom, neinformiranost medijskih radnika, službenika i poslodavaca u javnom sektoru o migracijama, te komplicirani, spori i neučinkoviti mehanizmi zaštite i prevencije diskriminacije.

Stanovanje

„Razlika između kuće i doma je razlika između mjesta za boravak i mjesta za život. Dom je sigurno i stabilno mjesto, a nedostatak istog upravo je razlog zbog kojeg izbjeglice napuštaju svoju državu porijekla.“ (citat izbjeglice u Hrvatskoj)

U Hrvatskoj ne postoji opća stambena politika, već je stambeno zbrinjavanje različitih kategorija građana ili socijalno stanovanje razrađeno posebnim politikama, što otežava cjelovito sagledavanje problema i predlaganje učinkovitijih rješenja. Ekonomska kriza i inflacija, rat u Europi te sve veći broj osoba koje traže međunarodnu zaštitu i migriraju u potrazi za boljim uvjetima rada (a time i života), dodatno utječu na stambeni stres koji nastaje kada troškovi stanovanja pređu 30% prihoda i kada se mnoge osobe odriču svojih drugih potreba i usluga kako bi jedva pokrile režije. U tom kontekstu, preporuka pučke pravobraniteljice br. 69. upućena je Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine 2017. godine i od tada se ponavlja svake godine: „Ministarstvu [...], da izradi Stambenu strategiju, koja bi obuhvatila i sve socijalno ugrožene skupine, i u njenu izradu uključi sva državna tijela koja se bave stanovanjem, jedinice lokalne samouprave, organizacije civilnog društva, stručne komore i udruženja.“ (str. 83)

Sudionici i sudionice participativnog dijela istraživanja, odnosno fokusnih grupa, potvrdili su da je stanovanje drugi najčešći kontekst u kojem migranti i osobe migrantskog podrijetla doživljavaju diskriminaciju, uključujući i rasnu. To se odnosi na iznajmljivanje stanova dostupnih na tržištu. Najčešća diskriminatorna praksa je da se prilikom osobnog kontakta osobi kaže da je stan iznajmljen, iako je u prethodnom kontaktu putem telefona stan bio slobodan.

„Ljudi me pitaju odakle sam prije nego što iznajme stan. Kad kažem, odbiju me, ali prihvate moje hrvatske prijatelje. Možda se boje, tko zna.“

„Lakše je naći stan ako imaš veze i prijatelje (Hrvate) koji mogu jamčiti za tebe.“

„Došao sam ispred stana jer smo dogovorili sastanak, a gospođa je rekla: Žao mi je, već smo ga iznajmili.“

Ova diskriminatorna praksa mogla bi se dodatno ispitati situacijskim testiranjem (metodom ekvivalentnih parova) i biti predmet sudskog postupka u skladu sa Zakonom o suzbijanju diskriminacije jer se njegovim člankom 8. zabranjuje diskriminacija u području stanovanja. Stvaranje sudske prakse u antidiskriminacijskom zakonodavstvu važan je mehanizam koji civilno društvo ili migrantske zajednice ne koriste dovoljno kao zajedničku akciju (*actio popularis* ili udružna tužba, članak 24), a niti institucije pučkog pravobranitelja kako bi se dokazalo postojanje nejednakog postupanja na stambenom tržištu (ili bilo kojem drugom području života). S druge strane, ispitanicima iz podskupine osoba manjinskog ili migrantskog podrijetla nije bilo poznato da je itko prijavio rasnu diskriminaciju u kontekstu stanovanja, niti smatraju da takvo postupanje može dovesti do pozitivnih ishoda. Učinak diskriminacije u kontekstu stanovanja ogleda se prvenstveno u ograničenim mogućnostima stanovanja, nižoj kvaliteti stanovanja, a time i nižoj kvaliteti života.

Jedna od osoba koje su sudjelovale u istraživanju diskriminatorne prakse u području stanovanja „normalizira“ pripisujući ih „pravu“ vlasnika privatnih nekretnina da „biraju“ kome će ih iznajmiti, te govori da se slično događa obiteljima s malom djecom ili osobama s kućnim ljubimcima ili drugim skupinama kada traže stan za najam. Osobe koje zastupaju takvo mišljenje smatraju tu praksu neetičnom, no nisu sigurne može li se kvalificirati kao diskriminacija i rasna diskriminacija.

Daljnje djelovanje u tom kontekstu može uključivati informativnu kampanju o zabrani diskriminacije pri najmu nekretnina koja bi se mogla provesti u suradnji Ureda pučke pravobraniteljice i lokalne samouprave.

Još jedna stvar koja je potrebna kako bi se osiguralo kvalitetno stanovanje po pristupačnim cijenama za osobe izložene riziku od rasne diskriminacije jest izbjegavanje getoizacije. Prema riječima jedne osobe iz fokusne grupe:

„Nitko ne mora biti na margini, ali današnji migranti i beskućnici u Zagrebu jesu (Osoba govori o tome da su i prihvatilište za tražitelje azila (četvrt Dugave) i prihvatilište za beskućnike (naselje Velika Kosnica) na periferiji grada.). Ove osobe trebaju biti smještene u centru jer je centar mjesto okupljanja. Na marginama se hrane samo mitovi, tjeskoba i predrasude i to je hrana za desničarski populizam.“

Iako gotovo da nema stambenih jedinica u vlasništvu grada koje bi se mogle staviti na raspolaganje migrantima, osobama pod međunarodnom zaštitom, osobama koje traže međunarodnu zaštitu ili osobama u riziku od rasne diskriminacije, pri planiranju socijalnog stanovanja lokalne vlasti obično grade nova naselja na periferiji grada s visokim potencijalom getoizacije. To je vidljivo u slučaju naselja Novi Jelkovec u istočnom dijelu Zagreba. Bilo je potrebno gotovo 10 godina da se promijeni percepcija o ovom novoizgrađenom naselju socijalnog stanovanja u kojem su smješteni brojni pripadnici zagrebačke romske nacionalne manjine.

Mogućnosti se vide kroz provedbu mjera politike koja je trenutno u tijeku, kao i planiranih mjera za razdoblje 2024.–2025. u sklopu Akcijskog plana suzbijanja diskriminacije.

Aktualna mjera 5.7. iz Akcijskog plana suzbijanja diskriminacije za 2023. godinu bavi se stambenim pitanjima na način da se navodi da je potrebno unaprijediti uvjete za ostvarenje prava na stanovanje za skupine u riziku od diskriminacije. Cilj jedne od aktivnosti na nacionalnoj razini jest stavljanje u funkciju slobodnih stanova u vlasništvu Republike Hrvatske za osobe sa potresom pogođenih područja i „drugim korisnicima stambenog zbrinjavanja“. U toj se aktivnosti ne navode izričito racijalizirane migrantske zajednice: tražitelji azila, azilanti ili izbjeglice, pa je iznimno važno i dalje zagovarati da se ova mjera uvrsti u akcijske planove za nadolazeće razdoblje te da se te zajednice konkretno spomenu. Druga aktivnost u sklopu ove mjere je distribucija informativnog letka o nediskriminaciji u području stanovanja. Iz dokumenta o politici nije jasno hoće li letci biti prevedeni i tiskani i na drugim jezicima osim hrvatskog, ako su upućeni racijaliziranim migrantima koji traže stan i doživljavaju diskriminaciju kako bi ih se informiralo o mehanizmima zaštite. Ako su letci upućeni privatnim iznajmljivačima kako bi ih se osvijestilo o zabrani diskriminacije, upitno je hoće li imati učinka zbog ograničenog dosega, pa bi možda opsežna internetska ili TV kampanja bolje poslužila toj svrsi.

Zapošljavanje

Kao što je već spomenuto, područje zapošljavanja najizraženije je područje života u kojemu se općenito javlja diskriminacija prema svim skupinama stanovništva. U kontekstu pristupa tržištu rada, odnosno zapošljavanja i radnog odnosa, radnici migranti ne doživljavaju diskriminaciju na način na koji to doživljavaju druge racijalizirane skupine. U slučaju radnika migranata, radni uvjeti i radnička prava glavna su područja u kojima dolazi do kršenja prava. U slučaju ostalih racijaliziranih skupina, odnosno tražitelja međunarodne zaštite, azilanata, izbjeglica i drugih osoba u pokretu, u oba segmenta (postupak zapošljavanja i pristup tržištu rada kao i sami radni odnos, uključujući uvjete rada i međuljudske odnose na poslu) dolazi do kršenja prava.

Kada je riječ o **stalnim izazovima i potrebama migrantske zajednice** u pogledu pojave rasizma i diskriminacije u području pristupa tržištu rada i zapošljavanja te **ograničenjima** postojećih praksi i politika, moglo bi se reći da je prijeko potrebno organizirati širok raspon jezičnih tečajeva različitih razina, intenziteta trajanja, namjene te za različite korisnike i njihove različite socioekonomske statuse. Radnici migranti mogu imati različite potrebe poznavanja jezika ovisno o tome koja se razina korištenja hrvatskog jezika zahtijeva u njihovom poslu, kao i drugi racijalizirani migranti kojima bi možda trebala samo osnovna konverzacijska razina znanja jezika. Trenutno na tržištu postoji ponuda tečajeva jezika po tržišnim uvjetima i cijenama.

U slučajevima rasne diskriminacije u području pristupa radu i zapošljavanju, počinitelju treba izreći zakonske sankcije prema Zakonu o suzbijanju diskriminacije ili Zakonu o radu. No, preduvjet je da se ti incidenti prijave nadležnim tijelima, a upravo ovdje leži problem – da biste prijavili diskriminatorno ili rasističko ponašanje prilikom traženja posla ili na radnom mjestu, morate to prepoznati, morate poznavati institucionalne mehanizme za prijavu i postupanje prema vašoj pritužbi, a da biste sve to znali, morate poznavati osnove jezika i pravnog okvira za zaštitu od diskriminacije.

U borbi protiv diskriminatornih, rasističkih i ksenofobnih praksi, državna uprava i javni službenici također imaju ključnu ulogu jer mogu pomoći na putu do sankcioniranja ovih povreda prava, ali isto tako mogu biti i izvor diskriminatornih iskustava. U tom smislu ključno je nastaviti educirati javne i državne službenike o načelima nediskriminacije, što je jedna od mjera Akcijskog plana suzbijanja diskriminacije za 2023. godinu (mjera 5.1.) čije aktivnosti obuhvaćaju, između ostalog, uključivanje sadržaja koji se odnose na suzbijanje diskriminacije u dva programa e-učenja, uključivanje sadržaja koji se odnose na ZSD i Zakon o ravnopravnosti spolova u državni ispit, provedbu online seminara za socijalne radnike o nediskriminaciji i zaštiti prava posebno ranjivih skupina, provedbu edukacija za predstavnike javnih ustanova na lokalnoj razini u pogledu provedbe integracijskih mjera te suzbijanja diskriminacije u pristupu azilanata zajamčenim pravima i uslugama.

U kontekstu diskriminacije u području pristupa tržištu rada i zapošljavanja, do kraja godine planira se mjera 5.5. podizanja svijesti poslovne zajednice o zabrani diskriminacije skupina koje štiti Zakon o suzbijanju diskriminacije i Zakon o ravnopravnosti spolova.

Mogućnosti za daljnje poboljšanje pristupa tržištu rada i zapošljavanju na lokalnoj razini ograničene su jer ovim područjem upravlja nacionalna izvršna razina, odnosno Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike. Većina aktivnosti i mjera izvedivih na lokalnoj razini uključuje jačanje integracijskih aktivnosti, osnivanje pomoćnih institucija za tečajevе jezika, profesionalnu orijentaciju, pisanje molbi za posao, savjetodavne točke za pokretanje malih poduzeća ili obrta i drugih aktivnosti manjih razmjera, ali nikako manje vrijednosti.

Pristup uslugama

Potrebno je poticati veću ulogu grada u pružanju usluga, čime se približavamo manje centraliziranom pristupu u područjima integracije i diskriminacije.

Osim toga, u svakom području donositeljima politika mogu se uputiti konkretne preporuke, a sve kako bi sektor pružanja usluga postao više uključiv. Sve bi mjere uključivale, na primjer, rad na prilagodbi i izmjeni svih propisa kojima se osigurava jednak pristup uslugama. Primjerice, u zdravstvenom sektoru preporuka je da izbjeglice postanu osigurani ili da se uvedu dodatne mjere uključivanja kako bi se osiguralo da ljudi u

potpunosti razumiju i dobiju usluge koje su im potrebne. Iznijeli smo i preporuku da se iz državnog proračuna izdvoje sredstva za usluge pismenog i usmenog prevođenja u svim sektorima u kojima se ostvaruju prava propisana Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti ili s tim u vezi – da se zajedno s privatnim i javnim školama organiziraju besplatni tečajevi hrvatskog jezika za sve zainteresirane i da oni budu otvoreni ne samo za izbjeglice nego i za sve druge strance koji žele učiti. U tom pogledu je i pučka pravobraniteljica uputila preporuke Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, konkretno preporuku 104. da putem svoje internetske stranice i u tiskanom obliku (brošure i letci) učini dostupnim na više jezika informacije stranim radnicima o pravima u različitim sustavima (str. 121 Godišnjeg izvještaja o radu za 2022. Pučke pravobraniteljice) i preporuku 168. da provede istraživanje o prisutnosti diskriminacije u području pristupa dobrima i uslugama (str. 254 Godišnjeg izvještaja o radu za 2022. Pučke pravobraniteljice).

Druga preporuka koja se može primijeniti u svim područjima sektora usluga jest organizacija sveobuhvatne edukacije za sve osobe koje rade na pitanjima integracije i rada sa zajednicama migranata – bilo da je riječ o tvorcima politika ili osobama u javnim službama koje su u svakodnevnom izravnom kontaktu s ljudima. Te bi edukacije pokrivalе sva područja primjene prava koja imaju zajednice migranata, ali i vrlo važne teme antidiskriminacije i antirasizma (i prepoznavanja njihovih strukturnih položaja i moći, kao i mogućih stereotipa i predrasuda), interkulturalne osjetljivosti, interkulturalizma, ali i praktične radionice poput rada s prevoditeljima te druge edukacije temeljene na potrebama.

Za konkretnije preporuke u sektorima obrazovanja, zdravstva i zapošljavanja (i drugima kao što je sektor socijalnih usluga) predlažemo nekoliko relevantnih i detaljnih poglavlja s preporukama:

- Izvještaj u sjeni o provedbi mjera integracije u Hrvatskoj – izvještaj u sjeni sastoji se od osam kratkih referata u okviru kojih se provedba integracijskih mjera stavlja u kontekst osobno proživljenih iskustava ili svjedočanstva izbjeglica i migranata, a u skladu s metodologijom sadržanom u okviru alata za izradu izvještaja u sjeni (*Shadow Report Toolkit*) kojeg je izradilo Europsko vijeće za izbjeglice i prognanike (ECRE). Nakon svakog referata slijedi popis preporuka usmjerenih prema javnim tijelima koje su izrađene uz pomoć zaposlenika Centra za mirovne studije.

- Niz različitih dokumenata s preporukama Centra za mirovne studije: Smjernice za integraciju iz 2016., Ekonomska integracija i profesionalni razvoj državljana trećih zemalja: *Policy* preporuke iz 2021., *Policy* preporuke za unaprjeđenje sustava integracije iz 2022.

- Preporuke Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske koji je naručio znanstveno istraživanje „Izazovi integracije izbjeglica u hrvatsko društvo: stavovi građana i pripremljenost lokalnih zajednica“,

- Preporuke iz godišnjeg izvještaja pučke pravobraniteljice o stanju temeljnih prava u Hrvatskoj,
- Preporuke Centra za kazalište potlačenih „Pokaz“ nastale nakon jednogodišnje pripreme predstave legislativnog kazališta koja je uključivala osobe različitih administrativnih statusa: građane, tražitelje azila, strane radnike, volontere i izbjeglice.

Nadalje, važna i šire usmjerena mjera 5.4. iz Akcijskog plana suzbijanja diskriminacije za 2023. godinu jest uspostava sustava za prikupljanje podataka o jednakosti. Svrha ove mjere je unaprjeđenje mehanizama za praćenje jednakosti i stanja ljudskih prava na nacionalnoj razini i analize struktura/oblika diskriminacije i/ili nejednakosti u društvu. Jedna od aktivnosti uključuje uspostavu mreže institucionalnih koordinatora za podatke o jednakosti. Prikupljanje podataka o jednakosti važno je za svaku politiku utemeljenu na dokazima i po tom pitanju Hrvatska zaostaje.

Osim prethodno navedenih područja života, mogućnosti za daljnji napredak na lokalnoj razini uključuju suradnju tijela javne vlasti i civilnog društva koji se bave integracijom s **medijima** u pogledu objektivnog i nepristranog izvještavanja o temama migracija, daljnji razvoj **rada s mladima** koji bi uključivao teme integracije i druge različite aktivnosti integracije na razini **zajednice**.

Medijsko izvještavanje o migrantima i izbjeglicama važan je aspekt u kontekstu integracije, budući da mediji, s jedne strane, odražavaju dominantne diskurse unutar specifičnog kulturnog konteksta, a s druge strane proizvode te iste diskurse. Analiza medijskih reprezentacija migranata i izbjeglica iz 2022. godine osvijetlila je medijsko-proizvodne prakse problematične za javnost i javni interes. Mediji o toj temi izvještavaju senzacionalistički, što uključuje dramaturgiju, patetiku te manipulaciju emocijama publike, s intencijom pobuđivanja jakih pozitivnih ili negativnih sentimenata. Kako bi se riješio taj problem, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina na temelju rezultata navedenog istraživanja objavio je „Preporuke za medijsko izvještavanje o migrantima i izbjeglicama“ koje bi svako uredništvo trebalo razmotriti prije objave vijesti u svojem mediju.

„Medijski radnici ne znaju puno o temi, ne raspolažu adekvatnom terminologijom i nemaju mogućnosti educirati se o temi, pa rade aljkavo“.

„Uređivačka politika jednostavno je loša“.

Pod **aktivnostima rada s mladima** podrazumijevamo aktivnosti usmjerene na prevenciju antisocijalnog ponašanja djece i mladih, kao što je otuđenje od drugih vršnjaka racijaliziranog migrantskog podrijetla. One se mogu provoditi u učionici – kroz usvajanje interkulturalnih i integracijskih sadržaja u nastavnim planovima i programima ili izvan škole – kroz izvannastavne sadržaje kao što su sport, umjetnost, učenje zanata i drugi sadržaji

usmjereni na učenike i učenice jedne ili više škola. To također može uključivati predstavljanje rada nevladinih organizacija u području integracije i mogućnosti volonterskog rada.

„Važno je utjecati na percepciju i provoditi preventivne aktivnosti kroz uključivanje mladih i škola, vršnjaka. Promjena percepcije u ranoj dobi je važna jer je teže promijeniti stavove kada odrastete.“

Pod različitim integracijskim aktivnostima na razini **zajednice**, sudionice i sudionici istraživanja spomenuli su različite aktivnosti koje se temelje na susretima u različitim javnim prostorima: prostorije mjesnih odbora u svakom naselju mogle bi poslužiti kao prostori za uključivanje racijaliziranih migranata u komunalne politike i daljnje uključivanje u strukture odlučivanja na lokalnoj razini (mjesni odbori, općinska vijeća ili gradske skupštine); kulturni klubovi, kafići ili javne knjižnice i škole nakon nastave mogu biti domaćini aktivnosti usmjerenih na interkulturalnu senzibilizaciju, kao što su predavanja i prezentacije zemalja podrijetla novih susjeda, kulinarske razmjene, slušanje glazbe i radionice razmjene glazbenih vještina, gledanje dokumentaraca i razgovor o njima nakon toga, tečajevi šivanja tradicionalnih krojeva i tkanina itd., jer mogućnosti su brojne. Te se aktivnosti moraju adekvatno reklamirati putem grupa lokalne zajednice na društvenim mrežama i oglasnih ploča, ali i usmenom predajom na drugim događajima koje lokalne zajednice organiziraju i posjećuju kako ne bi privukle samo „uobičajene sumnjivce“ kako je rekla jedna od osoba iz istraživanja.

„Prepreka je to što nema dovoljno mjesta za okupljanje i nema mogućnosti da se uklopite u stanovništvo“.

„Ne znam da postoje udruge u mojoj okolini kojima bih se mogao obratiti za probleme s kojima se susrećem. Lokalna samouprava bi se trebala više angažirati, primjerice mjesni odbori.“

5. Zaključak

U Centru za mirovne studije smatramo da je decentralizacija integracije prijeko potrebna – mjere politike treba kapilarno spustiti na lokalne razine, i to ne samo na županije ili gradove nego i na najniže lokalne razine, odnosno naselja i četvrti unutar gradova. To treba pratiti dodjela sredstava u proračunu za jedinice koje provode mjere integracije.

U Statutu Grada Zagreba člankom 79 definirano je da vijeće gradske četvrti može donijeti plan potreba za aktivnostima, programima i projektima unapređenja kvalitete života građana gradske četvrti i mjesnih odbora te izdvojiti sredstva za njegovu provedbu. Na ovaj način aktivnosti mjesnih odbora nadilaze samo poboljšanje standarda komunalne infrastrukture i uključuju i poboljšanje društvenog standarda građana u svojoj najbližoj okolini. Ova ovlast nije iskorištena do kraja 2023. godine, a proračunska izdvajanja za 2024. godinu tek se planiraju pa se čekaju rezultati. No, ova bi vlast sigurno mogla poslužiti kao model drugim gradovima u Hrvatskoj o tome kako izdvajati sredstva unutar proračuna da bi najniže razine lokalne samouprave mogle provoditi aktivnosti za boljitak socijalnog standarda svojih građana, pri čemu su aktivnosti integracije i interkulture senzibilizacije dio ovih nastojanja.

Pri isticanju dobrih praksi važno je napomenuti da u Hrvatskoj postoji sve veća svijest o tome da je uključivanje izbjeglica i drugih migranata u procese ocjenjivanja i kreiranja javnih politika koje se odnose na njihove živote vrijedan i prijeko potreban korak prema demokratskijem i participativnijem kreiranju politika, što u konačnici stvara uključivija društva. S tim u vezi spominju se tri primjera dobre prakse savjetovanja i kreiranja politika, iako sva tri trenutno imaju ograničen učinak. **Prvi primjer dobre prakse** je osnivanje **Savjetodavne skupine državljana trećih zemalja i osoba migrantskog porijekla** od strane Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, kao dio njihove projektne aktivnosti u razdoblju 2020.–2022. Misija Savjetodavne skupine bila je podržati donositelje odluka na svim razinama davanjem preporuka o tome kako povećati uključenost državljana trećih zemalja u politički diskurs, njihov doprinos poboljšanju integracijskih politika i njihovo uključivanje u kreiranje, provedbu i evaluaciju integracijskih politika i strategija. Nažalost, iz razgovora s članovima Savjetodavne skupine, čini se da ta aktivnost nije imala željeni učinak zbog nedostatka interesa i želje donositelja politika zaduženih za kreiranje politike i provedbu različitih integracijskih mjera da ozbiljno razmotre uvide skupine. Već spomenuta **Koordinacija za integraciju Grada Zagreba** također uključuje nekoliko izbjeglica i migranata, no ostaje za vidjeti hoće li se njihovi doprinosi ozbiljno shvatiti. Konačno, Centar za mirovne studije u sklopu projekta 2inclNG - Promišljanje procesa integracije kao dvosmjernog uključivanja osnovao je Koordinacijski odbor za promicanje ljudskih prava koji okuplja osam izbjeglica i migranata koji su organizirali **prvu konferenciju o stanju prava izbjeglica i migranata u Hrvatskoj koju su vodili sami migranti i izbjeglice**. Osim toga, ovaj odbor izradio je i **prvi izvještaj u sjeni o provedbi mjera integracije** u Hrvatskoj iz perspektive samih izbjeglica i migranata. Na konferenciji

su bili prisutni različiti donositelji politika, a izvještaj u sjeni je predstavljeno i dalje distribuirano različitim predstavnicima institucija. Konferencija i izvještaj u sjeni mogu se smatrati dobrim metodologijama da se marginalizirani glasovi na koje politike najviše utječu uključe u sam proces kreiranja politika. S tim u vezi je i **drugi dobar primjer samoorganiziranja osoba iz migrantskih zajednica i osnivanja organizacija koje vode migranti**. Hrvatska nema puno takvih organizacija, a prva koja je osnovana bila je trenutno neaktivno društvo Dijaspore Afrikanaca u Hrvatskoj (DAH), koju je 2012. osnovao nigerijski izbjeglica u Hrvatskoj. Od osnutka DAH-a do danas bilo je nekoliko neslužbenih inicijativa migranata poput *Concerned Voices International* koja je tematizirala diskriminaciju prema strancima u zdravstvenom sustavu te *Black Lives Matter Croatia* koja se pridružila globalnom pozivu protiv policijskog nasilja i za pravdu, ali i tematizirala hrvatski rasizam prema racijaliziranim zajednicama, posebice crnačkoj i afričkoj zajednici. Danas postoje četiri trenutno aktivne udruge koje vode migranti: Panafričko društvo u Hrvatskoj (PADUH), udruga pod vodstvom ukrajinske zajednice SVOJA i dvije organizacije koje vode nepalski radnici migranti. Sve navedene udruge organiziraju kulturna događanja i podižu svijest javnosti o rastućoj multikulturalnosti grada Zagreba i Hrvatske, ali se također nastoje zalagati za poboljšanje njihovih prava i jednak pristup uslugama, te tematiziraju pitanja diskriminacije i rasizma prema njima u Zagrebu i Hrvatskoj. Primjer za to je okrugli stol pod nazivom „Izazovi Afrikanaca u Hrvatskoj“ u organizaciji Panafričkog društva u Hrvatskoj. **Treći primjer dobre prakse** nedavno je uspostavljen **pilot projekt baze podataka incidenata diskriminacije i rasizma** u Hrvatskoj, mapiranih u suradnji s članovima različitih manjinskih udruga (afričkih udruga, različitih inicijativa predvođenih migrantima, nepalskih organizacija i udruženja mladih Roma).

Četvrti primjer dobre prakse je nogometni klub Zagreb 041³⁵, prvi izričito antirasistički i antifašistički klub u Hrvatskoj, kojim se također upravlja po načelima izravne demokracije i koji već godinama radi na uključivanju izbjeglica i drugih migranata – i u svoje seniorske i juniorske ekipe. Osim rada na sudjelovanju i uključivanju, klub zauzima jasan stav protiv rasizma i na terenu i izvan njega – njihovi igrači odbijaju igrati ako se na tribinama čuje rasističko skandiranje, a klub je godinama aktivno sudjelovao u raznim anti-rasističkim i solidarnim akcijama s izbjeglicama i drugim racijaliziranim skupinama u Zagrebu. Konačno, **peti primjer dobre prakse je Biciklopopravljiona**³⁶, volonterski kolektiv udruge Zelena akcija / *Friends of the Earth Croatia*, koji nudi prostor, znanje i alate za popravak bicikala, ali u njihov prostor dolaze i mnoge osobe iz racijaliziranih migrantskih skupina samo kako bi se opustile i provodile vrijeme u prijateljskom i sigurnom okruženju. Temeljna ideja ove organizacije je jačanje društvene solidarnosti kroz slobodnu razmjenu znanja i usluga gdje su svi jednaki.

³⁵ [Nogometni klub 041](#).

³⁶ [Biciklopopravljiona](#).

Literatura

1. Uvod

World Population Review: Croatia Population 2023. Dostupno na: <https://worldpopulationreview.com/countries/croatia-population>.

Povijest etniciteta, nacije i migracija (*Histories of ethnicity, nation and migration*) u: Rasa i jugoslavenska regija (Race and the Yugoslav region), Catherine Baker, 2018. Dostupno na: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.7765/9781526126610.00008/html>.

Poslovní.hr. U Hrvatskoj više od 100 tisuća stranih radnika, pogledajte iz kojih država ih je najviše. 9.9.2023. dostupno na: <https://www.poslovni.hr/hrvatska/u-hrvatskoj-vise-od-100-tisuca-stranih-radnika-pogledajte-iz-kojih-drzava-ih-je-najvise-4407618>.

Poslovní.hr. Broj stranih radnika nadmašio je broj nezaposlenih. 31.10.2023. Dostupno na: <https://www.poslovni.hr/hrvatska/broj-stranih-radnika-nadmasio-je-broj-nezaposlenih-4415176>.

Europska mreža protiv rasizma. Rasistički motivirana kaznena djela i institucionalni rasizam u Europi: ENAR-ov izvještaj iz sjene za razdoblje 2014.–2018. (Racist crime and institutional racism in Europe: ENAR Shadow Report 2014-18). Dostupno na: <https://www.enar-eu.org/2014-2018-enar-shadow-report-on-racist-crime-and-institutional-racism-in-europe/>.

Ured pučke pravobraniteljice. Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije za 2022. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/istrazivanje-o-stavovima-i-razini-svijesti-o-diskriminaciji-i-pojavnim-oblicima-diskriminacije-2022/>.

Portal Euractiv. Hrvatska je tolerantna pa nema potrebe za prosvjedima protiv rasizma, kaže ministar vanjskih poslova (Croatia tolerant hence no need for protests against racism, says FM). 9.6.2020. Dostupno na: <https://euractiv.jutarnji.hr/euractiv/croatia-tolerant-hence-no-need-for-protests-against-racism-says-fm-raci-10387033>.

Portal Timeout. Hrvatska prosvjedom iskazuje solidarnost s pokretom Black Lives Matter (Croatia shows solidarity with the Black Lives Matter movement through protest). 10.6.2020. Dostupno na: <https://www.timeout.com/croatia/news/photos-video-croatia-shows-solidarity-with-the-black-lives-matter-movement-through-protest-061020>.

Race and the Yugoslav region: Postsocialist, post-conflict, postcolonial? (Theory for a Global Age), Catherine Baker, 2018.

Imaginarni Balkan, Maria Todorova, 1997.

White Enclosures: Racial Capitalism and Coloniality along the Balkan Route, Piro Rexhepi, 2022.

Inicijativa Dobrodošli! Detencija Čečena, nastavak pushbackova i nedostojanstveni uvjeti za osobe u pokretu. 09.11.2022. Dostupno na: <https://welcome.cms.hr/index.php/2022/11/09/detencija-cecena-nastavak-pushbackova-i-nedostojanstveni-uvjeti-za-osobe-u-pokretu/>.

Institut za rasne odnose (*The Institute of Race Relations*). Liz Fekete. Pojava ksenorasizma (The emergence of xeno-racism). Dostupno na: <https://irr.org.uk/article/the-emergence-of-xeno-racism/>.

Centar za mirovne studije i Inicijativa Dobrodošli! Izvještaj o nezakonitim protjerivanjima iz Hrvatske u kontekstu pandemije bolesti COVID-19. 2022. Dostupno na: https://www.cms.hr/system/publication/pdf/179/Izvjete_taj_nezakonitim_protjerivanjima_iz_Hrvatske_u_kontekstu_pandemije_bolesti_COVID-19.pdf.

Europska mreža protiv rasizma (ENAR). The sharp edge of violence: Police brutality and community resistance of racialised groups. 2021. Dostupno na: <https://www.enar-eu.org/the-sharp-edge-of-violence-police-brutality-and-community-resistance-of-racialised-groups/>.

Medijske reprezentacije migracija: Diskurzivne konstrukcije migranata, izbjeglica i tražitelja azila u hrvatskim medijima, Popović, Kardov i Župarić-Iljić, 2022. dostupno na: <https://ljudskaprava.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Medijske%20reprezentacije%20migracija%20-%20diskurzivne%20konstrukcije%20migranata,%20izbjeglica%20i%20tra%C5%BEitelja%20azila%20u%20hrvatskim%20medijima%20.pdf>.

Istina, mediji i žilet-žica: migranti u hrvatskom medijskom krajoliku, Bagarić i Mandić, 2019. Diskursna konstrukcija imigrantske zajednice u hrvatskim medijima, Baričević, Matešić i Šipić, 2015. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/328634>.

Radio Slobodna Evropa. U deset dana dva rasistički motivirana ispada u Zagrebu, Novi napad na strane radnike u Zagrebu. 21.3.2023. Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/rasizam-napadi-zagreb/32328157.html> i <https://n1info.hr/crna-kronika/novi-napad-na-strane-radnike-u-zagrebu/>.

2. Institucionalni okvir

Kuća ljudskih prava Zagreb. Godišnji izvještaj za 2022. Dostupno na: https://www.kucaljudskihprava.hr/wp-content/uploads/2023/04/KLJP_GI2022-Online-1-1.pdf.

Centar za mirovne studije. Održan okrugli stol „Kako Vlada planira zaštitu i promicanje ljudskih prava i borbu protiv diskriminacije?“. 27.2.2023. Dostupno na: <https://www.cms.hr/hr/suzbijanje-diskriminacije/odrzan-okrugli-stol-kako-vlada-planira-zastitu-i-promicanje-ljudskih-prava-i-borbu-protiv-diskriminacije>.

Vijeće Europe. Europska komisija protiv rasizma i netolerancije. Izvještaj ECRI-ja o Hrvatskoj (peti ciklus praćenja). Dostupno na: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-croatia/16808b57be>.

3. Lokalne prakse i iskustva

Integracija osoba pod međunarodnom zaštitom u Hrvatskoj: između birokracije i smislene uključenosti (*Integration of persons under international protection in Croatia: between bureaucracy and meaningful inclusion*), Salam Ibrahim Kadhim Al-Nidawi. 2020. Dostupno na: <https://zir.nsk.hr/en/islandora/object/fpzg%3A1135>.

Europsko vijeće za izbjeglice i prognanike (ECRE) / Hrvatski pravni centar: Baza podataka o azilu (AIDA): Nacionalni izvještaj: Hrvatska 2022. str. 87. Dostupno na: <https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/06/AIDA-HR-2022-Update.pdf>.

Portal Novosti.hr. Porin bez glamura. 23.9.2023. Dostupno na: <https://www.portalnovosti.com/porin-bez-glamura>.

Ćuća, A. (ur.), Integracija državljana trećih zemalja na tržište rada u Hrvatskoj, Češkoj, Mađarskoj i Slovačkoj (*Labour market integration of third-country nationals in Croatia, the Czech Republic, Hungary and Slovakia*). str. 13. Dostupno na: https://www.cms.hr/system/publication/pdf/142/Labour_market_integration_of_third-country_nationals_in_Croatia_the_Czech_Republic_Hungary_and_Slovakia.pdf.

Europska mreža protiv rasizma: Rasizam i s njime povezane diskriminirajuće prakse u zapošljavanju u Hrvatskoj (*Racism and related discriminatory practices in employment in Croatia*). 2014. Dostupno na: https://www.enar-eu.org/wp-content/uploads/croatia_final.pdf.

Europsko vijeće za izbjeglice i prognanike (ECRE) / Hrvatski pravni centar: Baza podataka o azilu (AIDA): Privremena zaštita Hrvatska 2022. (Temporary Protection Croatia 2022). Dostupno na: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/06/AIDA_HR_Temporary-Protection_2022.pdf.

Hrvatski pravni centar. Posebne potrebe ranjivih osoba u vezi s prihvatom (Special reception needs of vulnerable groups). 2021. Dostupno na: <https://asylumineurope.org/reports/country/croatia/reception-conditions/special-reception-needs-vulnerable-groups/>.

Institut za razvoj i međunarodne odnose. Strani radnici u Hrvatskoj: *Izazovi i mogućnosti za gospodarski i društveni razvoj*. Dostupno na: <https://irmo.hr/wp-content/uploads/2022/03/Strani-radnici-u-Hrvatskoj.pdf>.

Portal Zagreb.info. Zbog stranih radnika novi trend: 'To rade svi u Zagrebu trenutno, to se ne smije dozvoliti'. 13.10.2023. Dostupno na: <https://www.zagreb.info/aktualno/zg/zbog-stranih-radnika-novi-trend-to-rade-svi-u-zagrebu-trenutno-to-se-ne-smije-dozvoliti/557149/>.

Médecins du Monde: Fizičko i mentalno zdravlje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u Republici Hrvatskoj – novi trendovi, opažanja, izazovi i preporuke (*Physical and mental health of applicants for international protection in the Republic of Croatia - new trends, observations, challenges and recommendations*). 2023. Dostupno na: <https://medecinsdumonde.be/node/1160>.

Tportal.hr. Ambulanta na kraju grada: Svi u jednoj čekaonici, osim azilanata. Diskriminacija ili...? 6.1.2018. Dostupno na: <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/ambulanta-na-kraju-grada-svi-u-jednoj-cekaonici-osim-azilanata-diskriminacija-ili-foto-20180103>.

Portal Radnička prava. Chandrelle Salamiat: "U bolje možemo vjerovati samo ako djelujemo za bolje". 26.11.2020. Dostupno na: <https://radnickaprava.org/tekstovi/intervjui/chandrelle-salamiat-u-bolje-mozemo-vjerovati-samo-ako-djelujemo-za-bolje>.

Centar za mirovne studije. Obrazovanje djece tražitelja azila – (ne)spremnost na kvalitetno uključivanje u obrazovni sustav. Dostupno na: https://www.cms.hr/system/publication/pdf/152/Obrazovanje_djece_tra_itelja_azila_i_izbjeglica_u_Republici_Hrvatskoj_-_novo.pdf.

Portal Kulturpunkt.hr. Integracija počinje učenjem. 12.7.2021. Dostupno na: <https://www.kulturpunkt.hr/content/integracija-pocinje-ucenjem>.

Portal H-alter.hr. Fakulteti teško dostupni azilantima. 23.6.2021. Dostupno na: <https://h-alter.org/ljudska-prava/fakulteti-tesko-dostupni-azilantima/>.

Studiranje u Hrvatskoj – pristup visokoškolskom obrazovanju i pravima iz studentskog standarda za strance s fokusom na osobe pod međunarodnom zaštitom, Hüseyin Semih Adigüzel, u: Centar za mirovne studije. *Izveštaj u sjeni o provedbi mjera integracije u Hrvatskoj*, 2023.

4. Potrebe, ograničenja i mogućnosti

Jutarnji list. Kako je nastao najveći hrvatski geto. *U naselju Sopnica-Jelkovec više nitko ne želi živjeti*. 16.5.2014. Dostupno na: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/kako-je-nastao-najveci-hrvatski-geto-u-naselju-sopnica-jelkovec-vise-nitko-ne-zeli-zivjeti-801091>.

Jutarnji list. Zvali su ga pustinjom na rubu metropole. *Sada se za kvadrat stana traži 3500 eura!*. 3.6.2023. Dostupno na: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/zagreb/zvali-su-ga-pustinjom-na-rubu-metropole-sada-se-za-kvadrat-stana-trazi-3500-eura-15342361>.

Centar za mirovne studije. *Policy* preporuke za unaprjeđenje sustava integracije Republike Hrvatske za tražitelje azila te osobe kojima je odobrena međunarodna i privremena zaštita. 2022. Dostupno na:

https://www.cms.hr/system/article_document/doc/798/Policy_paper_Unapre_enje_sustava_integracije_za_izbjeglice_u_RH_final.pdf.

Centar za mirovne studije. Izveštaj u sjeni o provedbi mjera integracije u Hrvatskoj. Dostupno na: <https://www.cms.hr/hr/publikacije/shadow-report-on-the-implementation-of-integration-measures-in-croatia>.

Centar za mirovne studije. Smjernice za integraciju izbjeglica i iregularnih migranata u hrvatsko društvo. 2016. Dostupno na: <https://www.cms.hr/hr/publikacije/smjernice-za-integraciju-izbjeglica-i-iregularnih-migranata-u-hrvatsko-drustvo>.

Centar za mirovne studije. Ekonomska integracija i profesionalni razvoj državljana trećih zemalja: *Policy preporuke*. 2021. Dostupno na: <https://www.cms.hr/hr/publikacije/the-economic-integration-and-professional-development-of-third-country-nationals-policy-recommendations>.

Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske. Ajduković, Dean; Čorkalo Biruški, Dinka; Gregurović, Margareta; Matić Bojić, Jelena; Župarić-Iljić, Drago: *Izazovi integracije izbjeglica u hrvatsko društvo: stavovi građana i pripremljenost lokalnih zajednica*. Dostupno na: <http://idiprints.knjiznica.idi.hr/831/>.

Ured pučke pravobraniteljice. Preporuke iz Izveštaja pučke pravobraniteljice za 2022. godinu. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/preporuke-iz-izvjesca-pucke-pravobraniteljice-za-2022-godinu/>.

Centar za kazalište potlačenih „Pokaz“. Otvoreno pismo zastupnicima Hrvatskog sabora i institucijama Republike Hrvatske. Dostupno na: <https://www.pokaz.hr/post/otvoreno-pismo>.

Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske. Preporuke za medijsko izvještavanje o migrantima i izbjeglicama. Dostupno na: https://www.cms.hr/system/article_document/doc/899/Preporuke_za_medijsko_izvje_tavanje_o_migrantima_i_izbjeglicama.pdf.

5. Zaključak

Centar za mirovne studije. Održana prva konferencija za zagovaranje prava organizirana od strane izbjegličkih i migrantskih aktivista! 9.12.2022. Dostupno na: <https://www.cms.hr/hr/azil-i-integracijske-politike/odrzana-prva-konferencija-za-zagovaranje-prava-organizirana-od-strane-izbjegličkih-i-migrantskih-aktivista>.

Okrugli stol Izazovi Afrikanaca u Hrvatskoj u organizaciji Panafričkog društva u Hrvatskoj. 10.12.2022. Dostupno na: <https://www.facebook.com/100075981910147/videos/927446754925705>.

Centar za mirovne studije i *Panafričko društvo u Hrvatskoj*. Snaga za promjenu. Dostupno na: <https://www.facebook.com/CentarzaMirovneStudije/posts/732379778934388>.

City for Everybody - Building Responsible Action for Inclusive Local Communities (CIFER)

National report – Croatia

Authors:
Lucija Mulalić, Cvijeta Senta

1. Introduction

The Republic of Croatia is one of the most ethnically and racially homogeneous countries in Europe, due in large part to the war of the 1990s and the ethnic nationalist consolidation that followed in the post-war period, as well as the already existing downfall of proclaimed Yugoslav internationalism exercised through the Non-Aligned Movement, that until that time saw relative lax immigration into Croatia from different African and Asian countries, mostly for studying and working. Ethnic and racial minorities in Croatia can be divided into national minorities such as Roma, Serbs and Bosnians, as well as different immigrant groups living in Croatia. Although not the theme of this report, it should be noted that Croatia has 22 officially recognised national minorities, and a framework for the protection of their different social, cultural and political rights. Besides the Roma national minority, which carries the visual racial difference in Croatian society (often coupled with other ethnic markers such as last names, places of residence, occupations etc.), the other visibly racially different group is the quite heterogeneous group of foreigners living in Croatia and arriving mostly from different African and Asian countries. Other national minority groups have, as well, went through the process of racialisation, most clearly the Serbian and Bosnian national minority, and they too, carry the ethnic signifiers such as last names, places of residence etc.

The latest population census of 2021 shows that the share of national minorities of the total population is 6.21%. Serbs are the largest national minority in Croatia with a total of 3.20%. Other relatively large minorities are: Bosniacs (0.62%), Roma (0.46%) Italians (0.36%), Albanians (0.36%). (source: Office for Human Rights and Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia. National Minorities in Republic of Croatia).

In the 1990s and early 2000s, Croatia had a low number of both refugees from third countries (excluding the still numerous refugees from the Balkan region) as well as low numbers of foreign workers – and most of the foreign workers in Croatia were, until recently, those arriving from the Balkans. Around 2012, the number of asylum seekers and refugees started slowly growing, culminating in the “summer of migration”³⁷ of 2015, although most of the people in Croatia at that time were only passing through the country. Still, those years marked a rise in the numbers of asylum seekers, as well as granted asylums. Of course, the numbers need to also be put into the context of most other European countries that accept much larger numbers of both asylum seekers and that grant many more asylums, and other world countries, hosting a larger number of refugees than the whole of Europe combined. Thus we can safely conclude that Croatia still accepts a very small number of refugees, probably at least partly as a political decision aiming to keep the narrative of Croatia as only a transit country. In addition, the transit narrative came even more into focus in the last years, with a lowering number of granted

³⁷ [The Long Summer of Migration](#), Marijana Hameršak, 2022.

international protections, and most prominently in the last year and a half ago – with a huge rise in the numbers of seekers of international protection, who in large numbers also exit Croatia quite quickly. From the Ministry of the Interior’s annual statistics, in 2021, there was 3 039 seekers of international protection recorded, in 2022, 12 872 and in the first nine months of 2023, the Ministry of the Interior recorded 44 444 seekers of international protection. (source: Ministry of the Interior. Statistics: Seekers of International Protection). To sum up the numbers, Croatia has since the inception of its asylum system and the first Asylum Act of 2004 until the first half of 2023 had around 85 000 persons seeking asylum, and a total of 1055 persons being granted international protection, not counting the Ukrainian refugees receiving temporary protection whose number is around 22 700 persons.³⁸ The last three years have seen a big rise in the number of seekers (still unpublished data provided by the Ministry of the Interior at the meeting of the Coordination for Asylum, 25 October 2023 say that by the end of October 2023, it is already 60 000 people), but as noted many people leave quickly, and from those who stay a small number receive protection. From the clearly small number of recognised refugees in Croatia, unofficial estimates of government-contracted NGOs are that more than half of people have left Croatia and moved to other European countries, mostly in the west and north of Europe. In addition, Croatia also until recently had a low number of foreign workers arriving from countries that were not from our closest region. This changed in the last two years, due to the change of our Labour Act (NN 93/2014) and the abolishment of the quota system of licences issued for foreign workers. Thus, in the last two years, a rise of foreign workers, in particular those arriving from outside of our region and Europe is seen – statistically, Nepalese workers are now the fourth most numerous groups of foreign workers in Croatia, and also in the top ten are Indians, Bangladeshi and Philippine workers. This change is also evident in the most obvious way – there are already two food shops open catering to Nepalese communities, as well as a Nepalese restaurant. When it comes to numbers and statistics, Croatia’s Bureau of Statistics notes³⁹ that in 2021 35 912 foreigners were moving into Croatia, and in 2022 even more - 57 972, so for the first time in a long time Croatia had a positive net migration rate. Of those, most are still arriving from Europe, but the rise of third-country nationals is evident – those arriving from Asia being the highest number of 11 874 immigrants. Finally, the Ministry of the Interior notes that by the end of July 2023, they already issued around 130.000 permits for work and stay, which will increase by the end of the year.

Regarding the state of play in the context of discrimination and racism in Croatia, several important points can be put forward. One is that Croatia is missing a systematic approach to equality data collection, as it is difficult to tackle the issues of discrimination and racism without sufficient and qualitative data on its extent, main manifestations, perpetrators, etc. Besides that, research in this area is also limited and mostly done by international or EU

³⁸ Eurostat. [Beneficiaries of temporary protection at the end of the month by citizenship, age and sex – monthly data](#). Data for Croatia for October.

³⁹ Croatia. Croatian Bureau of Statistics (*Državni zavod za statistiku*) Population migration of the Republic of Croatia in 2022 ([Migracija stanovništva Republike Hrvatske u 2022. godini](#)).

institutions, agencies and networks such as the EU Agency for Fundamental Rights (FRA)⁴⁰, OSCE ODIHR⁴¹, European Network Against Racism (ENAR)⁴² and others. Thus, very useful source of information are Ombudsperson’s annual reports,⁴³ which also note (page 115) that equality data collection is still a challenge in Croatia, with some public offices continuously rejecting the collection of this type of data. In addition, the report notes that this type of data collection should also be led by the principle of participation and proactive inclusion of groups about which data is being collected such as migrants or Roma, which does not happen in practice (page 114). The communities in question have low trust towards institutions, thus reporting discrimination and hate crime remains low (pages 252-253). The second point to make is that, according to Ombudsperson’s reports and the types of complaints they receive, the most prominent ground of discrimination in Croatia is national origin, race and ethnicity (Survey on attitudes and awareness of discrimination and forms of discrimination (The survey on attitudes and awareness of discrimination and forms of discrimination shows that 38.4% respondents state that ethnicity or national origin is still the most widespread ground of discrimination in the Republic of Croatia), and of the latter - victims at the highest risk are Serbian and Roma minority and migrants (according to Ombudsperson’s survey on attitudes and awareness of discrimination and forms of discrimination for 2022, discrimination on the grounds of race or ethnicity has been the most common ground for citizens’ complaints to the Ombudsperson’s Office since the beginning of the application of the Anti-Discrimination Act and members of national minorities, mostly Serbs and Roma, and migrants are especially exposed to it), so the risk of discrimination and racism towards migrants is recognised at least in some of the institutional mechanisms for combating discrimination in Croatia. Despite this, at the highest level of political representation in Croatia, unfortunately, there is a lack of a critical review of racist practices. One example is the statement of the Minister of Foreign and European Affairs claiming in the wake of Black Lives Matter protests worldwide that Croatia is a tolerant country, without any racism whatsoever so there is no need for protests. The initiative Black Lives Matter Croatia soon after organised a protest proving him wrong.

The third important matter to note is that the biggest perpetrator of discrimination, according to the Ombudsperson’s annual reports, is the state itself – which corresponds with our research as well, as several experts and people with migration experience in our interviews and focus groups noted precisely the state, public institutions and service providers as the actors and places where most discrimination occurs.

Finally, to briefly describe the types of racism and discrimination prevalent in Croatia, the most widespread is anti-Roma racism, which together with anti-Semitism has a long and

⁴⁰ EU Agency for Fundamental Rights. [Database 2012-2020 on anti-Muslim hatred](#).

⁴¹ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). [Hate crime database for Croatia](#).

⁴² European Network Against Racism. [Racist crime and institutional racism in Europe: ENAR Shadow Report 2014-18, The sharp edge of violence: Police brutality and community resistance of racialised groups](#)

⁴³ Ombudsperson’s Office (*Pučka pravobraniteljica*). Annual report for 2022 ([Godišnji izvještaj o radu za 2022. godinu](#)).

genocidal history in these areas. The consequences of it are still clearly felt by the communities most affected, as this racism continues, coupled with the fact that Croatia is still not rid of the political and social revisionism of its history. People have pointed out in our participatory research that Croatia is pretending that racism is a new phenomenon, but *“that is wrong, we have deeply rooted racism already, there are racial hierarchies”*. *“We are not racist is the public discourse. But what about the Roma?”*⁴⁴

Unlike most Western European countries, Croatia does not have a clear colonial history, and in the last century, it was part of the Non-Aligned Movement, for example participating in Yugoslav protests in protesting the murder of Patrice Lumumba (former Prime Minister of the Democratic Republic of the Congo), around the same time while Belgium still had human zoos. That does not mean it is free of colonialist thinking, even though it was and still is viewed through colonial eyes by the West. On that note, anti-Black racism is becoming more common, as testified by the participants of our participatory research, as the number of African and Black immigrants moving to Croatia is rising. Moreover, even though Muslim communities lived in Croatia for centuries, there is also a history of ethnic conflict and hardening on the lines of ethnicity and religion. Thus one can speak of existing Islamophobia targeting “old” Muslim communities – be it Croatian or Balkan Muslims, and of course, new Islamophobia, exported to Croatia after 9/11 and on the rise in particular since 2015 and the rise of Arab and Muslim refugees and migrants passing through or moving into Croatia. The dangers of Islamophobia are particularly on the rise – as we are currently witnessing some tendencies by Croatian institutions such as the Ministry of the Interior to link Arabness and Muslimness to terrorism (insight from the legal aid provision in the Centre for Peace Studies) which is a worrying trend to be seen elsewhere. Even the old Muslim communities are not immune to racism directed at “new Muslims”, mostly based on their status as foreigners, their ethnicity and nationality, and their race.

Finally, one can also speak of general xenophobia or xenoracism, targeting primarily racialised migrant communities - the groups that are the focus of this report and our research. Within, are encompassed people seeking international protection, people granted international and subsidiary protection, as well as other racialised migrants – primarily migrant workers, but also foreign students, people who established families here arriving from Africa and Asia. As one of the participatory research participants points out: *“The more people have visible racialised characteristics, the more exposed they will be to racism”*. Although we acknowledge that there is particular gendered and xenophobic discrimination targeting Ukrainian refugee communities as well, they were not part of this research as a generally different treatment directed towards this particular group was spotted by both national and many local authorities, as well as general Croatian society that *en masse* opened its homes and borders to receive people fleeing war.

The introduction cannot be ended without mentioning that Croatia, a country that has usually been labelled as very safe by refugees and migrants, is seeing a rise in police and institutional violence at its borders towards people on the move, documented by different local, national and international NGOs as well as European human rights bodies. The violence sometimes carries Islamophobic and other racist undertones and, even though it would not be possible without silent European approval, it is a worrying trend, particularly seeing the current rise in numbers of racialised migrants arriving in Croatia. In addition, a rise in police profiling people on the streets is noted, or when people travel within and outside the county. This insight is based on unofficial reports of people subjected to racial profiling to the Centre for Peace Studies legal aid providers, as well as reported by the citizens witnessing racial profiling on public transport – buses or trains mainly. All of it is coupled with the rise of sensationalist media reporting and hate speech online towards racialised migrant communities, as well as a rise in reporting of instances of violence – two foreign workers were just recently attacked in the street while doing their jobs, and several people have reported to legal aid team violence and physical and verbal attacks that they are experiencing on the streets of Zagreb. To conclude the introductory chapter, a quote from participatory research: *“The more people we will have, their exposure to discrimination will rise, as when they are in small numbers they are exotic and likeable, but when there is more of them, the level of aggression increases”*.

⁴⁴ All quotes are from the focus groups held in August and September 2023 in Zagreb.

2. Institutional framework

In Croatia's national or local legislative and policy framework there are no anti-discrimination and anti-racism provisions or measures addressing specifically migrant communities in Croatia, but despite this limitation, there still are mechanisms for ensuring the protection of the other grounds of discrimination in connection to the migrant status.

Migrants in Croatia are defined, protected and their rights are being regulated through two main legal acts – for asylum seekers and persons under subsidiary, temporary and international protection the most important one is the **International and Temporary Protection Act** (NN 70/2015) (previously the Asylum Act). It has seen several amendments since its inception in 2004, and currently, it is harmonised with the European acquis regarding the Common European Asylum System, which was the main goal of the amendments. As it currently stands, it provides a good framework for the protection of refugees in Croatia, provisioning several refugees' rights: the right to learn the language, the right to study and work the same as Croatian citizens, cultural and religious freedoms etc. When we speak about the term “refugee” it is important to note that Croatia's current International and Temporary Protection Act defines asylees as refugees within the meaning of the 1951 Convention on the Status of Refugees, whose asylum request was granted. This distinction arrives from historical reasons and the need to differentiate between Balkan refugees and people who started arriving here after the Balkan ethnic conflicts in the 1990s. Croatia also enacted two **Action Plans on Integration** with several measures aimed at improving the social position of foreigners in the country, the first from 2015,⁴⁵ the focus of which was all foreigners in Croatia – even though the measures themselves were focused mostly on beneficiaries of international protection, thus the change in the following Action Plan from 2017-19⁴⁶ where it was also formally decided to focus only on that population, as it was labelled particularly vulnerable among other groups of foreigners. The Action plans brought additional measures to support the integration of refugees, such as assistance in the areas of social services, education, employment, and language skills, as well as measures targeting public opinion and raising awareness. Unfortunately, the measures were often not implemented or partially implemented in practice, so they had limited success. Currently, the Government is through its Permanent Commission for the Integration of Foreigners into Croatian society developing a new Action Plan that aims to bring forward some of the measures of the **European Action Plan on Inclusion**, but it is still not available to the public consultation, nor is it clear who will be the target group of this policy's measures. Thus, Croatia has been

⁴⁵ Office for Human Rights and Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia (*Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH*). Action Plan for integration of persons who have been granted international protection for the period from 2013 to 2015 ([Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2013. do 2015. godine](#)).

⁴⁶ Office for Human Rights and Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia (*Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH*). Action Plan for integration of persons who have been granted international protection for the period from 2017 to 2019 ([Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. do 2019. godine](#)).

without an Action Plan on Integration for almost four years, since 2019, which clearly shows a lack of political will to bring forward measures to improve the lives of migrants in Croatia and to do serious work on raising awareness on issues of discrimination towards migrant communities living here, in particularly refugees.

The second legal act targets all other foreigners in Croatia, and to be more precise, there are two acts – one for EU citizens and their family members, and the other one for third-country citizens in Croatia. The Foreigners Act (NN 133/2020) is currently going through revision, and the new amendments will soon enter public consultation. It is announced that laxer measures for work and stay permits will be introduced.

Finally, important to note is that Croatia had two **Migration policies** (the last one was active in 2015) mostly because of the need to adjust legislation to the EU acquis. There are announcements from the Government that a national strategy on migration is being drafted, but information on its scope and experts involved in the drafting procedure is still not publicly available.

The general **anti-discrimination framework** existing in Croatia consists of several legal instruments. First of all, equality is set as one of the highest values in the **Constitution of the Republic of Croatia** (NN 85/2010): “*Freedom, equal rights, national and gender equality, peace-making, social justice, respect for human rights, inviolability of ownership, conservation of nature and the environment, the rule of law and a democratic multiparty system are the highest values of the constitutional order of the Republic of Croatia.*” (Art. 3) This provision of the Constitution sets anti-discrimination as a fundamental value. Although not the main topic of the report, important to note is Croatia's Constitutional Act on the Rights of National Minorities (NN 155/2002), enacted in 2002 guarantees the exercise of different specific rights and freedoms for members of national minorities and expressly forbids discrimination based on the national minority affiliation. This could be used as a possible avenue if Croatia would once decide to broaden the scope of its national minorities with other migrant groups, or alternately, some of its measures could be replicated for a better framework for the protection of other ethnic minorities' rights. The Labour Act (NN 149/2009) regulates the labour force and labour relations and specifically forbids “*direct or indirect discrimination in the field of employment and working conditions, including criteria for selection and conditions for employment, promotion, vocational guidance, vocational training, professional improvement and retraining, under special laws.*”. The Criminal Code (NN 125/2011) forbids discrimination in its Article 125 as a “violation of equality”.

Croatia's Anti-Discrimination Act (ADA) (NN 85/2008) (enforced in 2009 and amended with minor technical changes in 2012) includes all the relevant discrimination grounds, forms of discrimination and areas of discrimination in one place. According to the ADA, there are 17 discrimination grounds: “*race or ethnic affiliation or colour, gender, language, religion, political or other belief, national or social origin, property, trade union*

membership, education, social status, marital or family status, age, health condition, disability, genetic heritage, gender identity, expression or sexual orientation.” When it comes to the compliance of the ADA with the standards of the **EU Directives 2000/78 (Equality Directive) and 2000/43 (Racial Equality Directive)**, they were the basis for the adoption of this law, and these two directives were transposed to the Croatian legislation through the ADA. “Some characteristics of the Anti-discrimination Act make it very progressive, as it goes beyond the obligations arising from Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC”.⁴⁷

It is important to note that citizenship is still not included in the list of prohibited discrimination grounds. In their 5th monitoring report, the Council of Europe’s ECRI noted that “the authorities confirmed that in practice, both of them (both the citizenship as well as aiding another to discriminate, op.a.) are applied by way of interpretation of the EU Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC⁶ which had been transposed into Croatian law.” However, there is a lack of expert discussion and/or court practice that would support this in practice and until consensus is reached, many discrimination complaints to the Ombudsperson’s office and civil society are connected to the citizenship ground.

“Foreigners are being prevented from working in public services, which is also discriminatory”.

“There is a problem with the nostrification of diplomas of foreigners, although there is a lack of workforce, for example in hospitals. There is a ban on the employment of additional workforce in public services, but this ban was lifted for the Ukrainian refugees when employing them in one of Zagreb’s hospitals. There is a lack of political will to solve this issue.”

Moreover, the **National Plan for Protection and Promotion of Human Rights and Combating Discrimination 2021–2027**⁴⁸ together with the **Action Plan for the Protection and Promotion of Human Rights for 2023** and **Action Plan for Combating Discrimination for 202** were adopted by the Croatian government in March 2023, after a several-year long drafting process that left Croatia with six years without a valid basic public policy in the field of human rights, since the previous National Program for the Protection and Promotion of Human Rights expired in 2016.

The National Plan includes a distinct objective related to the prevention and suppression of racism, xenophobia and all forms of intolerance, and recognises migrants as belonging to a group of “more often discriminated groups” based on yearly reports on discrimination

⁴⁷ Šimonović Einwalter T. (ed.), A Guide to the Anti-Discrimination Act, Zagreb: Government of the Republic of Croatia Office for Human Rights, 2009. Page 17.

⁴⁸ Office for Human Rights and Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia (*Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH*), National Plan for the Protection and Promotion of Human Rights and Combating Discrimination for the period 2021–2027 ([Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje od 2021. do 2027. godine](#)).

conducted by Croatia’s Ombudsperson’s office and other relevant research.⁴⁹ Refugees and asylum seekers are recognised as being in a particularly disadvantaged position in several areas such as access to education or access to housing. In theory, the National Plan and its Action Plans were drafted to follow guidelines and recommendations of European Union policies in the field of anti-discrimination, racism, xenophobia and all forms of intolerance, with special attention devoted to including recommendations of the EU Anti-Racism Action Plan. But the main critique is that for one, the EU Plan on which they should be modelled defines several types of racism and discrimination present in Europe, and proposes an intersectional approach in dealing with the problem of racism, while similar contextual explanations of Croatia’s types of racism – among which are xenophobia or better say xenoracism, and the accompanying Islamophobia, Arabophobia, anti-Black racism (together with other prevalent and historically longer racisms such as anti-Semitism and anti-Gypsism), are not named and explained, and neither is an intersectional approach in tackling them. In addition, the EU plan differentiates in levels of racism and areas where it is most prevalent, while Croatia’s National Plan only partly follows this – and it is lacking measures tackling problems in accessing education, but also other areas such as healthcare, housing and work. Furthermore, there is no mention and understanding of measures for combating structural racism, and in particular, discrimination perpetrated by institutions such as the police. Measures such as those combating illegal racial profiling, measures tackling the risk of discrimination within new information technologies – particularly in the context of security and migration, measures that would additionally encourage reporting of hate crimes of vulnerable groups with low trust in institutions – none of them exist in the national plans.

Regarding policies at the local level, the city of Zagreb is the first city with the local **Action Plan on Integration for 2022**,⁵⁰ aimed at supporting persons with international and temporary protection, and a new one titled **Action Plan of the City of Zagreb for the implementation of the Charter of Integrating Cities for 2023 and 2024**,⁵¹ that brings forward the novelty of including migrant workers in its scope as well. In 2022, the city of Zagreb established a **Coordination for Integration** as an advisory board on integration issues in Zagreb that included one refugee. In 2023, a new call was put out for more members of refugee and migrant communities to bring their voices in the advisement of the creation and implementation of city integration policy. The city officials also announced future work on the local strategy for migration.

⁴⁹ Office for Human Rights and Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia (*Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH*), National Plan for the Protection and Promotion of Human Rights and Combating Discrimination for the period 2021–2027 ([Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje od 2021. do 2027. godine](#)). Page 9.

⁵⁰ City of Zagreb (*Grad Zagreb*). Action Plan of the City of Zagreb for the Integration of Applicants for and Beneficiaries of International Protection for 2022 ([Akcijski plan Grada Zagreba za integraciju tražitelja međunarodne zaštite i osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za 2022. godinu](#)).

⁵¹ City of Zagreb (*Grad Zagreb*). Action Plan of the City of Zagreb for the implementation of the Charter of Integrating Cities for 2023 and 2024 ([Akcijski plan Grada Zagreba za provedbu Povelje Integrirajućih gradova za 2023. i 2024. godinu](#)).

The main institutional body for the development and implementation of human rights protection and promotion policies as well as the anti-discrimination policies is the **Office for Human Rights and the Rights of the National Minorities**, which is the expert service of the Government, whose mission is the efficient and coordinated systematic implementation of national programs, plans, strategies, and other policy documents, the Constitutional Law on the Rights of National Minorities and international documents, as well as raising public awareness and preventing hate crimes aimed at improving the protection of human rights and the rights of national minorities. Office was created in 2012 through the merger of the Office for Human Rights and the Office for the Rights of the National Minorities (Regulation on the Office for Human Rights and Rights of National Minorities, NN 42/2012), but this division is still present in the existence of the two units (unit for Human Rights and the unit for the Rights of National Minorities) with two-unit managers. In the context of the protection of racialised migrants in Croatia, segments of the Office's scope of work of utmost interest for this study are in the segment of the Human Rights protection and promotion: National Plan for protection and promotion of Human Rights and combating discrimination and its two action plans (one for human rights and the other one for combating discrimination), hate crimes and hate speech prevention and integration policy. As mentioned before, the National Plan and its action plans are in force at the moment with the ongoing process to draft and adopt the action plans for 2024-25. It took six years to get from one document to the other (the last human rights protection and promotion policy was in place from 2013-16) leaving a lot of time to pass in which the system of protection of the most vulnerable groups in society could be improved. The main objection to the work in this important policy area is a lack of ambition as the measures are still directed towards basic awareness raising and capacity building in the area of human rights and non-discrimination when the expert service to the Government should be able to perform more complex tasks, for example, analysis of court practice to amend the legislation. When it comes to hate crimes and hate speech prevention, since 2011, the recording of hate crimes by police and other authorities has been regulated by the Protocol on procedure in hate crime cases (NN 43/2021) that was additionally amended to include indicators assisting in identifying hate crimes. The Protocol outlines the obligations of the competent authorities involved in the detection, processing and monitoring of the hate crimes proceedings, provisions on the composition and competence of the Hate Crimes Monitoring Group as well as describes the content of cooperation between the competent authorities. The Office coordinates the Hate Crimes Monitoring Group and it should, based on the data of committed criminal offences, take action. Unfortunately, this is not the case. The data is presented in a poor manner leaving many questions unanswered. This state of play is also confirmed by the OSCE ODIHR in the section of key observations on the data presented for 2021: *“based on the available information, it (OSCE ODIHR) observes that Croatia's hate crime recording and statistics do not sufficiently distinguish hate crimes from other crimes. In addition, ODIHR observes that Croatia would benefit from raising awareness among and building the capacity of*

*criminal justice officials to address hate crime.”*⁵² Finally, Croatia's last integration policy expired in 2019⁵³ and all there is left is an over-ambitious webpage for tracking the policy measures' implementation made under the EU-funded project. With the first days of 2024, Croatia will be entering into the fifth year without the most important document for all racialised migrants.

Furthermore, an important institution in the anti-discrimination landscape is the **Ombudsperson of the Republic of Croatia**, a commissioner of the Croatian Parliament responsible for the promotion and protection of human rights and freedoms, the performance of the mandates of the National Equality Body, as well the National Preventive Mechanism for the protection of the persons deprived of their liberty. As a central body for the elimination of discrimination, Ombudsperson's competencies include, among others, dealing with complaints of discrimination, providing information to persons who complain of discrimination about their rights and remedies, increasing public awareness, conducting surveys and collecting and analysing data on discrimination. Although the Ombudsperson cannot issue binding decisions or impose sanctions, it can give warnings, proposals, opinions and recommendations. While the Ombudsperson has the right to file criminal charges to the state attorney's office, join proceedings before civil courts as an intervener sui generis and initiate cases before misdemeanour courts, the Ombudsperson can only initiate cases before civil courts for cases of discrimination concerning the collective interests of a certain group, but not individual ones.

Finally, for status issues regarding foreigners in Croatia (both refugees and migrant workers, foreign students and family members), the main body responsible for the implementation of laws and regulations is the Ministry of the Interior, with an additional multi-sector approach of other ministries responsible for their areas of work (health, education, social policy and work, culture, housing etc.). The Ministry of the Interior is also responsible for the integration of people who received international, subsidiary or temporary protection, and this work is mostly done by sub-contracting and financing different civil society organisations or different public bodies, mostly through EU funding, who then carry out integration activities and measures. The fact that the ministry in charge of providing security checks and ultimately decides who receives international protection, which has always viewed migration through a scope of securitization, is also in charge of integration is deeply problematic. The other ministries are limitedly involved in the integration depending on the area of life they are covering. In this existing model, the executive authorities (ministries) should have tighter coordination if successful integration is the goal, and ideally, a ministry for integration should be formed.

⁵² OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). [Hate crime database for Croatia](#). Key observations section.

⁵³ Government of the Republic of Croatia (*Vlada Republike Hrvatske*). [Action Plan for integration of persons who have been granted international protection for the period from 2017 to 2019](#).

Within the Ministry of Justice and Public Administration, in the context of accessing rights from the Victims' Rights Directive (Directive 2012/29/EU), Victim and witness support service⁵⁴ combines institutional assistance provided by the Ministry and court departments with assistance and support provided by civil society. Through the joint action of state services and civil society organizations, victims and witnesses of criminal and misdemeanour crimes are provided with comprehensive assistance. This service could be relevant for the victims of hate crimes although they rarely report such criminal offences to the competent authorities, let alone exercise their rights from the Victims' Rights Directive.

⁵⁴ Ministry of Justice and Public Administration (*Ministarstvo pravosuđa i uprave*). Victim and witness support service (*Služba za podršku žrtvama i svjedocima*).

3. Local practices and experiences

The network of support to migrant communities is largely dependent on civil society organisations in Croatia coupled with a few individuals in the public sector that go above their proscribed roles in trying to assist people in accessing their rights and different services. The informal network of CSOs Coordination for Integration gathers more than 20 associations, most based in Zagreb, but some also in other cities where refugees are placed and where there are more migrant communities. The most important one is the Croatian Red Cross, a partner of the Ministry of the Interior that organises reception in the open camps. In the area of psychological assistance, important civil society organisations are the Society for Psychological Help and Rehabilitation Centre for Stress and Trauma, legal aid providing organisations such as Croatian Law Centre, and other NGOs providing different integration activities such as language support, assistance in job seeking, assistance with accessing public institutions - the Jesuit Refugee Service,⁵⁵ Centre for Cultural Dialogue,⁵⁶ borders:none⁵⁷ (noted for organising a programming course Coders without Borders), Are You Syrious?⁵⁸ (running a free shop very close to the reception centre), Initiative Centre for Education⁵⁹ and Autonomous Cultural Centre Attack!⁶⁰ International Medecins du Monde⁶¹ is an organisation regularly present in the reception centre providing medical assistance, as well as UN agencies such as UNHCR⁶² and The International Organization for Migration⁶³. There are also several research institutes active in research on the topic of migration and integration: The Institute for Development and International Relations,⁶⁴ The Institute of Ethnology and Folklore Research,⁶⁵ the Institute for Migration and Ethnic Studies⁶⁶ and others.

While the network of support is big, most associations state that they do not see themselves as explicitly doing anti-racist work. Many associations assist in the implementation of the integration policy measures, and all will more or less assist victims in instances of racism and discrimination (either by providing support or directing to the relevant authorities or associations), but most CSO representatives admit they lack education in the area of anti-racism and anti-discrimination, and from the focus groups it was visible that representatives of CSOs that have a less critical approach towards the European migration system also have a less critical approach towards racism or discrimination targeting migrant racialised minorities in Croatia, often not knowing the roots of the problem.

⁵⁵ Jesuit Refugee Service (*Isusovačka služba za izbjeglice*).

⁵⁶ Centre for Cultural Dialogue (*Centar za kulturu dijaloga*).

⁵⁷ [.borders:none](#)

⁵⁸ [Are You Syrious?](#)

⁵⁹ [Initiative Centre for Education](#)

⁶⁰ Autonomous Cultural Centre (*Autonomni kulturni centar Attack*).

⁶¹ [Medecins du Monde](#)

⁶² [The UN Refugee Agency. Office for Croatia](#)

⁶³ [The International Organization for Migration. Office for Croatia](#).

⁶⁴ The Institute for Development and International Relations (*Institut za razvoj i međunarodne odnose*).

⁶⁵ The Institute of Ethnology and Folklore Research (*Institut za etnologiju i folkloristiku*).

⁶⁶ Institute for Migration and Ethnic Studies (*Institut za migracije i narodnosti*).

There are also several important community initiatives gathering both locals and foreigners, tackling prejudice in local communities and mostly using art and culture – initiatives such as the association Živi atelje DK and its sub-group Women to Women group,⁶⁷ which gather local women and women who moved to Zagreb who create art together in a co-creating space and process, Citizens' Initiative from the Dugave neighbourhood that opens spaces for dialogue of local and new communities using public spaces such as libraries within the neighbourhood where the reception centre is located, the association Afro Badinya,⁶⁸ choir Domaćigosti (Homeguests),⁶⁹ Pokaz theatre of oppressed group⁷⁰ and others, that are all more immersed in community work, but also not all have a critical approach towards racism. Finally, informal activism is witnessed also in the direct assistance of migrants and refugees who have been living here for a longer time – who become focal points for newcomers in providing them translation, information, approaching institutions together etc. All of it can be viewed as direct community work on fighting against prejudice and opening safe spaces for intercultural dialogue.

Housing

International protection seekers have since the inception of the asylum process in Croatia been placed in open group centres. Through time, different localities, such as former refugee camps from the Balkans, police or military facilities served or still serve this purpose. Croatia currently has two closed transit centres in Croatia in Trilj and Tovarnik, with more being planned with the development of the new Pact on Migration and Asylum, and one detention / deportation centre for foreigners in Ježevo. Currently, there are two open camps: an adapted former police station in the city of Kutina, and a former hotel in the city of Zagreb. While not an example of direct segregation, the location of both camps is on the outskirts of cities – thus away from different services most needed, as most institutions asylum seekers and refugees need are located in the city centre. In addition, throughout the years, there have been several complaints brought forward by residents of the camps regarding the quality of life, particularly in Zagreb: low-quality building infrastructure, low-quality provision of clean water and heating, insufficiently clean sanitary services, but also insufficient provision of basic needs such as hygienic supplies, food and clothing. These complaints have intensified in Zagreb in the last years, first due to the Covid-19 crisis, which also saw the departure of most NGOs and their services from the reception centres (and none of them has still received permission to return), and in the last year due to a high number of people arriving to the reception centres (but also quickly leaving), and the conditions thus deteriorating. (In 2018 and 2019, organisations Centre for Peace Studies and Are You Syrious? lost access to the reception centre in Zagreb, as their

⁶⁷ Women to Women collective ([Kolektiv Žene ženama](#)).

⁶⁸ [Afro Badinya](#).

⁶⁹ [Choir Domaćigosti](#)

⁷⁰ "Pokaz" theatre of oppressed group ([Centar za kazalište potlačenih "Pokaz"](#)).

contracts were not prolonged by the Ministry of the Interior. Both organisations were previously critical towards police violence at Croatia's borders. The rest of the civil society organisations previously present in the reception centre lost their access due to Covid-19 measures in 2020.) A video from one asylum seeker became public recently, where he filmed the conditions of reception. It is important to highlight that once the Ukrainian refugee crisis happened, Croatia in a matter of weeks set up dozens of temporary and permanent collective housing units for thousands of people who arrived here, and this also could be done right now if there was a need of a larger number of people arriving – or even the same units could be opened for other refugees, but it seems that the political will for this type of option is lacking. Moreover, the practice of placing unaccompanied children who are seeking international protection into residential childcare institutions, whose primary function is to treat children with behavioural difficulties, has been heavily criticized by NGOs advocating for refugees' rights throughout the years, also confirmed by one participant in our focus group, who pointed out "*unaccompanied children are particularly vulnerable, and institutional support for them is small or non-existent*".

There is no specific research covering the topic of racism and discrimination of foreigners (in particular racialised groups such as refugees and migrant workers) in the housing market, but based on conducted interviews and focus groups, as well as from the feedback from direct work with people - foreigners of different statuses report that they indeed face a lot of discrimination in the search for apartments, where they are oftentimes explicitly told that because of their immigrant status, their skin colour, ethnicity or religion, they will not be allowed to rent. Sometimes it is explicit, for example, written in housing ads and sometimes it is not, but once people come to the apartment to see it, they are suddenly told that the apartment has been rented out. "*We don't rent out apartments to Muslims*", one participant of the focus group was told and shared experiences of her other friends who are Muslim and wearing hijabs and who were also rejected openly from renting because of their head coverings/religion. Participants in the focus groups concluded that they either find apartments through personal contacts, or with the help of locals who become their contact persons in communication with potential landlords.

With the rise of third-country migrant workers, there is also a rise in reporting (media reports, information from provision of legal aid and from focus groups etc.) about problematic housing conditions for workers. Employers are obliged to provide housing, but media reports, as well as research, point out that the quality of accommodation for migrant workers varies heavily. In some cases, employers are housing more than 10 or 15 people in the same housing units, thus not providing dignified housing. Media reports of people re-purposing units that were, for example, used for offices or businesses into living units. Because of all this, there are announcements that the housing conditions employers have to provide will be regulated in the new Foreigners Act.

Employment

In the Ombudsperson's Study on Attitudes and Levels of Awareness of Discrimination and Manifestations of Discrimination from 2022 (page 17), the most prominent area where discrimination occurs is the area of access to the labour market and employment. This area of life has been highlighted in the first place in every round of this longitudinal research carried out so far (this is the fourth edition), and work and employment is also the area in which the Ombudsperson's office receives the largest number of complaints since the beginning of the application of the ADA and the statistical monitoring of discrimination occurrences. In 2022, the Ombudsperson's office received 124 complaints (or 33%) in the area of employment and work (Annual report for 2022, page 239).

In a 2022 study, the share of citizens who believe that asylum seekers should not be employed has decreased (in 2016, about a third of respondents said that asylum seekers should not be employed in their enterprises or companies).

„There is no work for us either“ in 2015 v „We need more workers“ in 2023.

In Croatia, the presence of racialised migrant workers is increasing with time, some of whom differ in appearance, culture and language from domestic workers, and some employers have publicly stated that they are not inclined to employ them. This represents a misunderstanding of the owners of business entities that they can freely choose who they will hire and at the same time exclude candidates because of their race, skin colour, religion, nationality or some other ground from the Anti-Discrimination Act.

“Job hunting is a dead-end”

Migrants, asylum seekers/grantees and persons at risk of racial discrimination sometimes face discrimination during the hiring process. Prejudices can lead employers to favour certain candidates based on their ethnicity, race, or nationality.

“I have a friend who also wears hijab, she applied to work as a cleaning lady in one building, but because of her hijab she was refused to work.”

This case is often and additionally supported in other research.

Even after employment, minority employees sometimes face unequal opportunities for career advancement and skill development, usually connected with biased attitudes within the workplace. Some persons experience a hostile work environment due to racism or xenophobia. This usually includes offensive language, jokes, or exclusionary behaviour, creating an uncomfortable atmosphere for employees with minority or migrant backgrounds.

“Roommate working in a restaurant, the boss is very nice. But there is one colleague who makes my roommate cry five out of six times a week (and she is also a foreigner).

Complaints about her drinking bottled water and even working (“From where I’m from, you wouldn’t work in a kitchen”).”

There is also a possibility of facing wage disparities compared to their counterparts, due to discriminatory practices or lack of awareness about fair wage standards.

“There are differences between an applicant for international protection and a third-country national. As soon as employers find out that applicants for international protection can be hired more easily, skin colour and the like do not matter to them anymore, because profit is above discrimination. However, there are cases of racism because Francophones (seekers for international protection) are paid less than Croats who know French.”

Certain professions might be less accessible to communities with minority or migrant backgrounds due to societal biases or lack of representation and this limitation could hinder career choices and opportunities. For immigrants and refugees, language barriers can be a significant hurdle to securing employment as limited language proficiency can restrict job options and affect professional growth.

“... everyone kind of turned against her without any specific reason. They discriminate against her because she doesn’t speak Croatian, but she can understand something.”

Even contact with Croatian Employment Service can be limited due to the language barriers but there are yet no inclusive measures coming from the institutions to fix this issue (such as hiring translators, having forms in different languages etc.).

In this regard, the Ombudsperson issued a recommendation in her Annual Report for 2022 (page 120) towards the two ministries, the Ministry of the Interior and the Ministry of Science and Education, “to urgently organize customized Croatian language courses at B1 and B2 levels for persons under international protection”. There is a need to stretch this recommendation even further to include other non-Croatian speaking persons with migrant or minority backgrounds into programs for learning the language, not necessarily fully subsidized by the state.

Despite all said, interviewees have experienced a decrease in discrimination in employment and work as the result of the lack of a domestic workforce; however, not all migrants are in the same position: asylum seekers and refugees with lower skill sets and lower language competencies, as well as racialized migrant workers, are at higher risk of being treated unequally.

Several interviewees expressed concern that migrant workers are most at risk, due to their precarious legal status, which is linked to the contract of employment. Few interviewees mentioned that they are noticing gender-based discrimination in the field of employment, e.g. that it is much harder for migrant women to get employment, particularly Muslim women, who also more frequently experience discrimination at work.

Access to services

Access to services is perhaps the area where most discrimination and racism towards racialised migrant groups occurs. The discrimination that is happening is mostly done through institutional neglect of the specific position of refugees and other migrants, thus having laws and regulations that hinder and prevent people from equal access to services.

“The biggest problem is institutional violence and racism. People working in institutions do not have any idea which rights refugees and protection seekers have.”

It is important to note that even though some measures for the inclusion of refugees exist, as the Ombudsperson’s office reports, the numbers of foreign workers are on the rise, while public policy aimed at their integration is missing (no language assistance, no information on the protection of rights, protection of workers etc.) and the public authority that should coordinate these integration activities on the executive level has not yet been determined. This is creating a probable situation of a much bigger number of people with even more limited access to services and more potential institutional discrimination.

One of the main issues people raise is the language barrier while regulating their status (prolonging permits, getting passports etc.) in police offices, where they are met with contradictory information, forms mostly in Croatian, and officials who do not speak any other language than Croatian, sometimes coupled with racist and rude comments. The language barrier and issue of people not understanding the procedures and having insufficient language translations is also problematic in accessing the criminal justice sector – for instance when they are reporting a hate crime. As mentioned, racialised communities traditionally have lower trust in authorities for various reasons, secondary victimisation being one of them and equalization of the perpetrator and the victim being the second most widespread reason for lower trust.

There is some research done in the area of discrimination in **accessing health services**, for this area has been pointed out in participatory research as quite problematic: *“People say they felt like second-class citizens. Doctors don’t know the procedures; they humiliate people in the waiting room.”*. Sometimes the discrimination is direct – doctors and nurses reject to register or treat refugees because “they bring diseases” (as reported to the legal aid providers team of the Centre for Peace Studies) or indirectly by saying they do not have capacities for more patients. Another example is one from recent history when a health clinic in the neighbourhood close to the reception centre for asylum seekers separated the first floor of the clinic only for asylum seekers, which CSOs active in the integration perceived as an example of institutional segregation. **As mentioned, the biggest problem preventing people from accessing the services they need is the language barrier**, as well as the lack of active involvement of institutions to overcome this barrier. A further institutional barrier directed towards persons with international protection is that they do not become part of the Croatian Health Insurance Fund as other citizens do, but the

financing of their health services is covered directly by the Government budget through the Ministry of Health, that in practice creates several obstacles in their accessing of services: health workers are not informed of this practice, they do not know how to register people within their systems nor how to process invoices, the Ministry of Health is oftentimes late with payments etc. Finally, another institutional obstacle important to note is directed towards other foreigners living in Croatia, that is the very high price of mandatory health insurance they have to pay each year. The price keeps rising every year and additionally, they have to pay a registration fee amounting to almost a thousand euros when they register for insurance, as a kind of “security risk deposit” that they do not get back.

Access to education, to which refugees should have the same right as Croatian citizens by law, is another problematic area, from our research the most frustrating for NGOs working in this area: *“We cannot tolerate any more the lack of knowledge and misunderstanding of institutions in charge, we have been doing this since 2010, too much time has passed”*.

Experts from our research see the issue of refugee children and youth access to education as having a lot of similarities with the Roma population: *“a potential for segregated classes, children being labelled as intellectually inferior thus receiving, adjusted school programmes”* etc.

The system at all levels of education carries different but connected institutional obstacles. Refugee children receive insufficient hours of preparatory classes that also often collide with their regular classes, meaning they are often attending class without fully understanding the lectures (Asylum Information database. Country Report: Croatia. Page 85). In addition, there is a lack of school assistants, and schools are not informed enough on the rights of refugees and how to meaningfully include children refugees in the educational system. Only recently Croatia saw a case of a boy not being accepted into regular school due to institutional unwillingness to register him, and then shifting blame from schools to city and ministry. Structural barriers in school programmes exist also for refugee youth and adults, particularly those who are 15 or older, who then often get sent into adult education programmes due to a lack of institutional know-how on including them in secondary school. This was pointed out in the focus group as not only a domestic but EU problem. Moreover, higher education access brings its own set of problems – although refugees have the same right to study as Croatian nationals, in practice institutions of higher education have not recognised the specific legal category of refugees, thus when they enrol on universities they either have to enrol as foreign nationals (which then requires them obtaining educational documents from their countries of origin which they cannot do, as well as paying high enrolment and study fees), or they have to pass the State Secondary School Leaving Examination, that is required from students that attend secondary education in Croatia in addition to having Croatian citizenship, which takes minimum eight years to obtain. Furthermore, although they have a right of recognition of their foreign educational qualifications, in practice people are

again treated as foreigners – having to pay large sums for the verification processes, language certificate requirements, or additional classes, that some have to finish as their qualifications are only partly recognised. In addition, even though refugee students can apply for state scholarships, as well as student housing, the procedural protocols yet again do not recognise the specific context of people with refugee status, requiring documents they cannot obtain. Finally, another urgent matter is a lack of provision of governmental language courses, that refugees are entitled to according to the law. The courses that exist are conducted sporadically, not adjusted to the heterogeneous groups, and provide just basic A1-A2 levels of Croatian, and some do not provide officially recognised certificates after completion. As reported in the Ombudsperson’s annual report for 2020.

In the focus groups, participants pointed out that the system of education was quickly adjusted and activated for refugee children from Ukraine, but still carries the same structural barriers for other refugee children that have been present in Croatia for much longer. Another question was posed – *“what will happen to all the migrant workers’ children who do not have the same rights as refugees?”* With a higher number of migrant workers arriving in Croatia, inclusive education of their children will indeed become another place where the system will either prove it learned from lessons on (non)inclusion of Roma and refugee children, or it will continue making the same mistakes and perpetuate discriminatory practices.

Moreover, discriminatory behaviour and racist actions in **public spaces**, for example in **public transport** need also to be mentioned: *“On the bus, if there is an empty seat next to me, no one will come to sit down.”* one respondent of focus group noted. People see direct racial profiling in public transport: *“I witnessed racial profiling in the public transport: a few Kurdish families are sitting in a bus and the bus driver calls on the white female person to sit in front closer to him.”* People also reported being **denied access to some cafes, bars and clubs**; as bouncers either racially profile them right away and forbid them entry or after they see their identification. Even other foreigners in Croatia have experienced being mistaken for refugees, based on the colour of their skin, and then have also been refused entry. Participants of the focus groups mentioned **racial abuse in shops**, being followed around by staff or labelled as thieves.

“In a shop, one of the customers told me to go back to my home”.

From the direct work with refugees, it was noted that oftentimes they have problems with **travelling both abroad and within the territory** – in the first case, the airport or bus/train personnel do not know of their right to travel, thus creating problems and even forbidding them to continue travelling. A recent case was reported to the Centre for Peace Studies of a man who was denied entry to his flight at Zagreb's airport, as the airport and flight personnel wrongly claimed he needed a visa for traveling, even though he has a refugee status in Croatia and has the right to travel within European Union the same as Croatian citizens, and he presented all the required documents and passport. Before entering the

Schengen Area, but particularly after, more reports of racial profiling of people travelling within Croatian territory or on Croatian border crossings are noted – for example, police entering buses and singling out racialised people and checking only their IDs while asking many questions other travellers do not receive.

In addition, the Coordination for Integration, a network of CSOs active in the field of integration, has in 2020 filed a complaint against several **banks** operating in Croatia to the Ombudsperson’s office, on the grounds of national and ethnic discrimination. Several refugees have reported that they face worrying treatment from banks as they are recognized exclusively as citizens of third countries, and their refugee-specific status is not taken into account. People have reported that they face an inability to open accounts, or have unexplained closing of their accounts, one-sided changing of the conditions of their accounts, as well as mandatory questions about, for example, their addresses in their countries of origin or valid passports of their countries of origin (which as refugees they do not have anymore), and other private questions they deem unnecessary and that are not directed to Croatian nationals. This issue still hasn’t been resolved, which was also confirmed in focus groups held. In addition, one focus group participant noted the problematic procedure for tax returns for foreigners – by not having procedures in place for foreigners, in particular, those under 30 that fall under specific positive measures, to access their tax returns. *“The tax administration does not see a problem in the fact that there is no information and instructions for exercising rights from the tax system in other languages, for example, the right to a tax refund or adding a child to the tax card as a tax relief.”*

4. Needs, limitations and opportunities

Through the participatory part of the research, namely focus groups, respondents identified the main challenges in combating discrimination: media influence and responsibility for the panic spread among the locals, lack of information on migration by media workers, officials and employers in the public sector, and complicated, slow and ineffective mechanisms of protection and prevention of discrimination.

Housing

„The difference between a house and a home is the difference between a place to stay and a place to live. Home is a safe and stable place, and the lack of it is precisely the reason why refugees leave their country of origin.” (quote by a refugee in Croatia)

In Croatia, there is no general policy on housing issues, but the housing care for different categories of citizens or social housing is elaborated in special policies, which makes it difficult to comprehensively assess the problem and thus propose more effective solutions. The economic crisis and inflation, the war in Europe and the increasing number of persons seeking international protection and migrating in search of better work (and thus life) conditions, additionally affect the housing stress that occurs when housing costs exceed 30% of income and when many people give up their other needs and services to barely cover the utilities. In this context, the Ombudsperson’s recommendation no. 69 was drafted and directed to the Ministry of Spatial Planning, Construction and State Property in 2017 and since repeated each year: *“(Ministry should) … develop a Housing Strategy, which would include all socially vulnerable groups, and include in its development all state bodies dealing with housing, local self-government units, civil society organizations, expert chambers and associations.”* (page 83)

Participants of the participatory part of the research, focus groups, confirmed that housing is the second most common context in which migrants and persons with migrant backgrounds experience discrimination, including racial discrimination. This regards the renting of the apartments available on the market. The most common discriminatory practice is to tell the person that the apartment is rented when the contact is made in person, although in prior contact via phone the apartment was available.

“People asking where I’m from before we rent an apartment. When I say it, they refuse me, but they accept my Croatian friends. Maybe they are afraid, who knows.”

“It helps to find an apartment if you have connections and (Croatian) friends who can vouch for you”

“I came in front of the apartment because we arranged the meeting, and the lady said: Sorry, we rented it already.”

This discriminatory practice could be further examined through situation testing and litigated according to Croatia’s Anti-Discrimination Act as Article 8 prohibits discrimination in the area of housing. Creating case law in anti-discrimination legislation is an important mechanism that is not used enough by the civil society or migrant communities as joint action (*actio popularis* or “*udružna tužba*” in Croatian, article 24) or ombuds institutions to prove the existence of unequal treatment at the housing market (or any other area of life). On the other hand, interviewees from the subgroup of persons with minority or migrant backgrounds were not aware of anyone who reported racial discrimination in the context of housing, nor do they consider such action to be fruitful. The impact of discrimination in the context of housing is seen primarily in limited options for housing, lower quality housing and consequently lower quality of life.

One of the interviewees “normalizes” discriminatory practices in the area of housing by attributing it to the “right” of private property owners to “choose” who they rent to, and that similar happens to families with small children or persons with pets or other groups or characteristics, when looking for an apartment for rent. Persons who hold such an opinion consider the practice unethical, however, they are unsure if it qualifies as discrimination and racial discrimination.

Further action in this context could be conducting an information campaign on the prohibition of discrimination when renting real estate that could be implemented as a cooperation of the Ombudsperson’s office and local municipality.

Another need regarding securing quality housing at affordable prices for persons at risk of racial discrimination is to avoid ghettoization. As one of the participants of the focus group said:

“Nobody has to be on the margin, but today migrants and homeless persons of Zagreb are. (The person speaks of the fact that both reception centre for asylum seekers (Dugave neighbourhood) and the centre for homeless persons (Velika Kosnica neighbourhood) are on the outskirts of the city.) These persons should be accommodated in the centre as the centre is the place of meeting. On the margins only myth, anxiety and prejudice are fed and this is the food for right-wing populism.”

Although there are almost no housing units owned by the municipality to be put on disposition for migrants, persons with or seeking international protection or persons in risk of racial discrimination, when planning social housing, local municipalities tend to build new neighbourhoods on the outskirts of the city with high potential for ghettoization. This is visible in the case of the Novi Jelkovec neighbourhood in the eastern part of the city of Zagreb. It took almost 10 years for the shift of perception on this newly built social housing neighbourhood where many of Zagreb’s Roma national minority members are accommodated.

Opportunities are seen through the implementation of the policy measures currently in implementation, as well as planned measures for the 2024-25 period as a part of the Action plan for combating discrimination.

The current measure 5.7 from the Action Plan for Combating Discrimination for 2023 addresses housing issues stating it is needed to improve the right to housing for groups at risk of discrimination. One activity aims at the national level, to put vacant apartments owned by the state into operation for people with earthquake-affected areas and “other users of housing care”. This activity does not explicitly state racialised migrant communities – asylum seekers or grantees or refugees so it is of utmost importance to further advocate for this measure to be included in the Action plans for the forthcoming period and to specifically mention these communities. Another activity within this measure is the dissemination of an information leaflet on non-discrimination in the area of housing. From the policy document, it is not clear whether the leaflets will be translated and printed in languages other than Croatian - if they are directed towards racialised migrants seeking housing and experiencing discrimination and for them to be informed of the mechanisms for protection. If the leaflets are directed towards the private renters to make them aware of the prohibition of discrimination, it is questionable whether the leaflets will have any effect due to their limited reach, so perhaps a wide viral or TV campaign would serve this purpose better.

Employment

As previously mentioned, the area of employment is the most prominent area of life where discrimination occurs in general, towards all population groups. In the context of access to the labour market – hiring and employment, migrant workers do not experience discrimination in a such way that other racialised groups experience it. In the case of migrant workers, it is the working conditions and workers’ rights that are the main areas where the violation of rights occurs. In the case of other racialised groups – international protection seekers or grantees, refugees and other persons on the move, both segments (hiring procedure and access to the labour market as well as the employment itself, including the working conditions and interpersonal relations at work) that represent a violation of rights.

When it comes to **persisting challenges and needs of the migrant community** regarding occurrences of racism and discrimination in the area of access to the labour market and employment as well as **limitations** of the existing practices and policies, we could say the dire need is to organize a wide range of language courses of different levels of knowledge, intensity of duration, purposes and for different users and their socio-economic status. Migrant workers might have different needs for language proficiency if their jobs do not demand the use of Croatian, as well as other racialised migrants who might need just a

basic conversation level of language proficiency. At the moment, a supply of language courses is offered at the market under the market conditions and prices.

In the cases of racial discrimination in the area of access to labour and employment, legal sanctions under the Anti-Discrimination Act or Labour Act should be imposed on the perpetrator. But, the precondition is to have these occurrences reported to competent authorities and this leads to a “catch 22” – to report discriminatory or racist behaviour when seeking work or at the workplace, you need to recognize it, you need to know the institutional mechanisms in place for reporting and processing your complaint and to know all of this, you possibly need to know the basics of the language and legal landscape for protection of discrimination.

In the struggle against discriminatory, racist and xenophobic practices, public administration and public servants also have a crucial role as they can assist on the path of sanctioning these violations of rights but as well they can also be the source of discriminatory experiences. In that sense, it is crucial to continue to educate the public administration on non-discrimination principles, which is one of the measures of the Action Plan for Combating Discrimination for 2023 (measure 5.1) whose activities include among others, inclusion of the content related to combating discrimination in two e-learning programs, inclusion of content of ADA and the Gender Equality Act in the state exam, organising an online seminar for social workers on non-discrimination and protection of the rights of particularly vulnerable groups as well as training for representatives of public institutions on local level for implementation of integration measures and combating discrimination in access to guaranteed rights and services for asylum seekers.

In the context of discrimination in the area of access to the labour market and employment, a measure 5.5 of raising awareness of the business community on the prohibition of discrimination against groups protected by the Anti-Discrimination Act and the Gender Equality Act is planned until the end of 2023.

Opportunities for further improvement of the access to labour market and employment at the local level are of limited reach as this area is governed by the national executive level – Ministry of Labour, Pension System, Family and Social Policy. Most of the activities and measures feasible for the local level are in enhancing integration activities, setting up auxiliary institutions for language courses, professional orientation, writing job applications, advisory points for setting up small businesses or crafts and other smaller scale, but no less valuable activities.

Access to services

It is needed to encourage a bigger role of the city in the provision of services, coming towards a less centralised approach in the areas of integration and discrimination.

In addition, each area has particular recommendations that can be advised to policymakers, all with the idea of making the service sector more inclusive. The measures would all include for example working on adjusting and changing all regulations that ensure equal access to services, such as in the health sector making refugees become insurance beneficiaries or putting forward additional inclusive measures to make sure people are fully understanding and receiving the services they need. For example, we put forward a recommendation of having allocated in the state budget for translation and interpretation services in all sectors where the rights regulated by the Act on International and Temporary Protection are exercised, or connected to that – together with private and public schools organising free language courses of Croatian for all interested, and opening the classes up for not only refugees but all other foreigners who want to learn. Connected to that are the Ombudsperson's recommendations to the Office for Human Rights and the Rights of National Minorities, no. 104, to make information on rights in different systems available to foreign workers in several languages through its website and in printed form (brochures and leaflets) (page 121 of Ombudsperson's Annual Report for 2022) and no. 168, to research the presence of discrimination in the area of access to goods and services (page 254 of Ombudsperson's Annual Report for 2022).

Another recommendation that can be incorporated in all areas of the service provision sector is organising comprehensive education for all persons working on issues of integration and work with migrant communities - be it policymakers or people in public services that are in daily direct contact with people, on the topics of covering all the scope of rights migrant communities have, but also very importantly topics of anti-discrimination and anti-racism (and recognising their structural positions and power, as well as possible stereotypes and prejudice), cultural sensitivity, interculturalism, but also practical workshops such as working with translators, and other needs-based educations.

For more specific recommendations in the educational, health and employment sectors (as well as others such as the social service sector) we suggest several relevant and detailed recommendations sections:

- Shadow report on the implementation of integration measures in Croatia - the shadow report consists of eight short papers in which the implementation of integration measures is placed in the context of personal experiences or testimonies of refugees and migrants, by the methodology contained in the Shadow Report Toolkit, created by the European Council on Refugees and Exiles. Each paper is followed by a list of recommendations aimed at public authorities and prepared with the help of employees of the Centre for Peace Studies.

- the Centre for Peace Studies' sets of different recommendations documents: Guidelines for integration from 2016 (in Croatian), The Economic Integration and Professional Development of Third-country Nationals: Policy Recommendations from 2021 (in English), Policy recommendations for improving the integration system from 2022,

- recommendations from the Office for Human Rights the Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia commissioned scientific research "Challenges of Integrating Refugees into Croatian Society: Attitudes of Citizens and the Readiness of Local Communities",

- recommendations from the Ombudsperson's office annual report on the state of fundamental rights in Croatia,

- recommendations by the "Pokaz" theatre of the oppressed group created after a yearlong preparation of the legislative theatre performance that included presons of different administrative statuses - citizens, asylum seekers, foreign workers, volunteers and refugees.

Additionally, an important general measure 5.4 from the Action Plan for combating discrimination for 2023 focused more broadly, is the establishment of a system for equality data collection. The goal of this measure is the improvement of mechanisms for monitoring equality and the state of human rights at the national level and analysis of structures/forms of discrimination and/or inequality in society. One of the activities is the establishment of a network of equality data coordinators within public institutions. Equality data collection is relevant for any evidence-based policy and in this matter, Croatia lags behind.

Besides previously mentioned areas of life, opportunities for further improvement at the local level include the cooperation of public authorities and civil society in charge of integration with media on objective and impartial reporting on migration topics, further development of youth work to include integration topics and other different community-level integration activities.

Media reporting on migrants and refugees is an important aspect in the context of integration, given that the media, on one hand, reflect dominant discourses within a specific cultural context, and on the other hand, produces these same discourses. The analysis of media representation of migrants and refugees from 2022, sheds light on media production practices that are problematic for the public and the public interest. On the matter, media reports sensationally, which includes dramatization, pathos and the manipulation of audience emotions, to arouse strong positive or negative sentiments. In order to overcome this issue, the Office for Human Rights and the Rights of the National Minorities based on the results of the mentioned study, published "Recommendations for media reporting on migrants and refugees" that every editorial board should consult before publishing a news item in their outlet.

“Media workers don't know much about the topic, they are not equipped with the adequate terminology and they don't have the means to educate themselves about the topic, so they work sloppily”.

“Editorial policy is just bad”.

Under **youth work activities**, we understand activities directed to the prevention of anti-social behaviour among kids and youth, such as alienation from other peers of racialised migrant origin. These can be done in the schoolroom – through the adoption of intercultural and integration content in the curricula or outside – through extracurricular content such as sports, arts, crafts and other content directed to pupils of one or more schools. These can also include the presentation of NGO work in the area of integration and the opportunities for volunteer work.

“It is important to influence perception and conduct preventive activities through the involvement of youth and schools, peers. Changing perception at an early age is important because it is more difficult to change attitudes when you grow up”.

Under **different community-level** integration activities, the participants of the research mentioned various encounter-based activities in different public spaces: local committees' premises in each neighbourhood could serve as spaces for the inclusion of racialised migrants into communal policies and further involvement in local-level decision-making structures (local committees, district councils or city assemblies); culture clubs and public houses or public libraries and schools after school-hours can host activities directed to cultural sensitisation – lectures and presentations of the countries of origins of new neighbours, culinary exchanges, music listening and musical skills exchange workshops, watching documentaries and exchanging afterwards, sewing courses using traditional cuts and fabrics etc. as the possibilities are numerous. These activities have to be adequately advertised through local community social media groups and notice boards as well as through “word of mouth” on other events local communities organise and attend in order not to attract just “the usual suspects” as one of the respondents said.

“The obstacle is that there are not enough meeting places, and there is no opportunity to blend in with the population”.

“I don't know of associations existing in my surroundings to whom I could address problems I am faced with. Municipal self-government should be more engaged, for example, the local committees”.

5. Conclusion

In the Centre for Peace Studies, we consider that the decentralisation of the integration is very much needed - policy measures should be capillary lowered to local levels, and not just to counties or cities but to the lowest local levels – districts and neighbourhoods within the cities. This has to be followed by the allocations in the budget for the units implementing the integration measures.

In the Statue of the City of Zagreb, article 79 defines that the district council can adopt a plan of activities, programs and projects to improve the quality of life of citizens of city districts and local committees and dedicate funds for its implementation. In this way, the local councils move beyond just improving the communal infrastructure standard, to improving the social standard of the citizens in their nearest surroundings. This authority wasn't used up to the end of 2023 and planning for the budget allocations for 2024 so the results are awaited. But surely this authority could serve as a model for other cities in Croatia to allocate funds within the budget so the lowest local self-governing levels can implement activities for the betterment of the social standards of its citizens - and integration and cultural sensitisation activities are a part of this efforts.

When highlighting good practices, it is important to note that there is a rising awareness in Croatia that including refugees and other migrants in the processes of evaluation and creation of public policies that concern their lives is a valuable and much-needed step towards more democratic and participatory policy-making, that ultimately creates more inclusive societies. On that note, three examples of good practices of policy advisement and creation are mentioned, albeit all with currently limited impact. **The first example of good practice** is the establishment of the **Advisory Group of Third-Country Nationals and Persons of Migrant Origin** by the Office for Human Rights and the Rights of National Minorities, as a part of their project activity in the period 2020-2022. The Advisory Group's mission was to support decision-makers at all levels by providing recommendations on how to strengthen third-country nationals' involvement in political discourse, their contribution to the improvement of integration policies, and their inclusion in the creation, implementation, and evaluation of integration policies and strategies. Unfortunately, from discussions with members of the Advisory group, it would seem that it didn't have the intended impact, due to a lack of interest and desire to take into serious consideration insights of the group by the policy-makers in charge of the creation of policy and implementation of different integration measures. The already mentioned **City of Zagreb's Coordination for Integration** also includes several refugees and migrants, but it remains to be seen will their inputs be taken seriously. Finally, the Centre for Peace Studies as part of project 2incING - Thinking of integration process as a two-way inclusion, established a **Steering Committee** that gathers eight refugees and migrants who organised and implemented the **first-ever migrant-run conference on the state of rights of refugees and migrants in Croatia**. In addition, the Steering Committee also produced the **first-ever shadow report** on the state of integration in Croatia from the perspective of refugees and

migrants themselves. The conference was well attended by different policy-makers, and the shadow report was presented and further disseminated to different institution representatives. The conference and the shadow report can be seen as good methodologies for the inclusion of marginalised voices most affected by policies in policy-making. In connection to this is **the second good example of the self-organising of persons from migrant communities and establishing migrant-led organisations.** Croatia does not have many such organisations and the first to be organised was the currently inactive Society / Diaspora of Africans in Croatia (DAH), established by a Nigerian refugee in Croatia in 2012. From the establishment of DAH until now there have been several unofficial initiatives run by migrants such as Concerned Voices International, which thematised discrimination towards foreigners in the healthcare system, and Black Lives Matter Croatia which joined the global call against police violence and justice of Black Lives Matter, but also thematised Croatia's racism towards racialised communities, in particular the Black and African community. Nowadays, there are four currently active migrant-led associations: the Panafrican Association in Croatia, the Ukrainian-led association SVOJA and two organisations led by Nepalese migrant workers. All mentioned associations organise cultural events and raise public awareness of the growing multiculturalism of the city of Zagreb and Croatia more broadly, but they also try to advocate for the betterment of their rights and equal access to services, and also thematise issues of discrimination and racism targeting them in Zagreb and Croatia. An example of that is the Panafrican Association organised round table "African Adversities in Croatia" organized by the Panafrican Association in Croatia. **The third example of good practice** is a recently established **pilot project of a shadow database of instances of discrimination and racism** in Croatia mapped in collaboration with members of different minority-led associations (African, different migrant-led initiatives, Nepalese and Roma-led youth associations).

The fourth good practice example is the **football club Zagreb 041**,⁷¹ the first explicitly anti-racist and anti-fascist club in Croatia, also run through direct democracy methods, that has been working to include refugees and other migrants for years now – both in their senior and children's squad. Besides working on participation and inclusion, the club takes a clear stance against racism both on the field and outside it – their players refuse to play if there is racist chanting in the stands, and the club has through years actively participated in many different anti-racist and solidarity actions with refugees and other racialised groups in Zagreb. Finally, **the fifth good practice** example is the **bicycle repair shop Biciklopopravljajona**,⁷² a volunteer collective run by the organisation Zelena akcija / Friends of the Earth Croatia, which provides space, knowledge and tools for bicycle repair, but also provides a space where many racialised migrant groups come to just relax and spend time in a friendly and safe environment. The main idea of this establishment is to strengthen social solidarity through the free exchange of knowledge and services where everyone is equal.

⁷¹ Football club 041 ([Nogometni klub 041](#)).

⁷² Bicycle repair shop [Biciklopopravljajona](#)

References

1. Introduction

World Population Review: Croatia Population 2023. Available at: <https://worldpopulationreview.com/countries/croatia-population>.

Histories of ethnicity, nation and migration in: Race and the Yugoslav region, Catherine Baker, 2018. Available at: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.7765/9781526126610.00008/html>.

Poslovni.hr. More than a 100,000 foreign workers in Croatia, see the top countries of their origin (*U Hrvatskoj više od 100 tisuća stranih radnika, pogledajte iz kojih država ih je najviše*). 9 September 2023. Available at: <https://www.poslovni.hr/hrvatska/u-hrvatskoj-vise-od-100-tisuca-stranih-radnika-pogledajte-iz-kojih-drzava-ih-je-najvise-4407618>.

Poslovni.hr. The number of foreign workers exceeded the number of unemployed (*Broj stranih radnika nadmašio je broj nezaposlenih*). 31 October 2023. Available at: <https://www.poslovni.hr/hrvatska/broj-stranih-radnika-nadmasio-je-broj-nezaposlenih-4415176>.

European Network Against Racism. Racist crime and institutional racism in Europe: ENAR Shadow Report 2014-18. Available at: <https://www.enar-eu.org/2014-2018-enar-shadow-report-on-racist-crime-and-institutional-racism-in-europe/>.

Euractiv portal. Croatia tolerant hence no need for protests against racism, says FM. 9 June 2020. Available at: <https://euractiv.jutarnji.hr/euractiv/croatia-tolerant-hence-no-need-for-protests-against-racism-says-fm-raci-10387033>.

Timeout portal. [Croatia shows solidarity with the Black Lives Matter movement through protest](#). 10 June 2020. Available at: <https://www.timeout.com/croatia/news/photos-video-croatia-shows-solidarity-with-the-black-lives-matter-movement-through-protest-061020>.

Race and the Yugoslav region: Postsocialist, post-conflict, postcolonial? (Theory for a Global Age), Catherine Baker, 2018.

Imagining the Balkans, Maria Todorova, 1997. Also, see: *White Enclosures: Racial Capitalism and Coloniality along the Balkan Route*, Piro Rexhepi, 2022.

Initiative Welcome! Detention of Chechens, continuation of pushbacks and undignified conditions for people on the move. 9 November 2022. Available at: <https://welcome.cms.hr/index.php/2022/11/09/detention-chechens-pushbacks-undignified-conditions/>.

The Institute of Race Relations. Liz Fekete. The emergence of xeno-racism. Available at: <https://irr.org.uk/article/the-emergence-of-xeno-racism/>.

Centre for Peace Studies and Welcome Initiative!. Report on Illegal Expulsions from Croatia in the Context of the COVID-19 Pandemic. 2022. Available at: [https://www.cms.hr/system/publication/pdf/180/Report on Illegal Expulsions from Croatia in the Context of the COVID-19 Pandemic.pdf](https://www.cms.hr/system/publication/pdf/180/Report%20on%20Illegal%20Expulsions%20from%20Croatia%20in%20the%20Context%20of%20the%20COVID-19%20Pandemic.pdf).

European Network Against Racism (ENAR). [The sharp edge of violence: Police brutality and community resistance of racialised groups](#). 2021. Available at: <https://www.enar-eu.org/the-sharp-edge-of-violence-police-brutality-and-community-resistance-of-racialised-groups/>.

Media representations of migration: Discursive constructions of migrants, refugees and asylum seekers in Croatian media, Popović, Kardov and Župarić-Iljić, 2022. Available at: <https://ljudskaprava.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Medijske%20reprezentacije%20migracija%20-%20diskurzivne%20konstrukcije%20migranata,%20izbjeglica%20i%20tra%C5%BEitelja%20azila%20u%20hrvatskim%20medijima%20.pdf>.

Truth, media and razor wire: migrants in the Croatian media landscape (*Istina, mediji i žilet-žica: migranti u hrvatskom medijskom krajoliku*), Bagarić and Mandić, 2019. *Discourse construction of the immigrant community in the Croatian media*, Baričević, Matešić and Šipić, 2015. Available at: <https://hrcak.srce.hr/file/328634>.

Radio Slobodna Evropa. In ten days, two racist incidents in Zagreb (*U deset dana dva rasistički motivirana ispada u Zagrebu, (Novi napad na strane radnike u Zagrebu)*). 21 March 2023. Available at: <https://www.slobodnaevropa.org/a/rasizam-napadi-zagreb/32328157.html> and <https://n1info.hr/crna-kronika/novi-napad-na-strane-radnike-u-zagrebu/>.

2. Institutional framework

Human Rights House Zagreb (*Kuća ljudskih prava Zagreb*), Annual Report for 2022 (*Godišnji izvještaj za 2022.*). Available at: <https://www.kucaljudskihprava.hr/wp-content/uploads/2023/04/KLJP-GI2022-Online-1-1.pdf>

Centre for Peace Studies (*Centar za mirovne studije*). Round table "How does the Government plan to protect and promote human rights and combat discrimination?" (*Održan okrugli stol "Kako Vlada planira zaštitu i promicanje ljudskih prava i borbu protiv diskriminacije?"*). 27 February 2023. Available at: <https://www.cms.hr/hr/suzbijanje-diskriminacije/odrzan-okrugli-stol-kako-vlada-planira-zastitu-i-promicanje-ljudskih-prava-i-borbu-protiv-diskriminacije>.

Council of Europe. European Commission Against Racism and Intolerance. ECRI report on Croatia (fifth monitoring cycle). Available at: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-croatia/16808b57be>.

3. Local practices and experiences

Integration of persons under international protection in Croatia: between bureaucracy and meaningful inclusion, Salam Ibrahim Kadhim Al-Nidawi. 2020. Available at: <https://zir.nsk.hr/en/islandora/object/fpzg%3A1135>.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE) / Croatian Law Centre (*Hrvatski pravni centar*): Asylum Information Database: Country Report Croatia, 2022. Page 87. Available at: <https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/06/AIDA-HR-2022-Update.pdf>.

Portal Novosti.hr. Porin without the glamour. (*Porin bez glamura*). 23 September 2023. Available at: <https://www.portalnovosti.com/porin-bez-glamura>.

Ćuća, A. (ed.) Labour market integration of third-country nationals in Croatia, the Czech Republic, Hungary and Slovakia. Page 13. Available at: https://www.cms.hr/system/publication/pdf/142/Labour_market_integration_of_third-country_nationals_in_Croatia_the_Czech_Republic_Hungary_and_Slovakia.pdf.

European Network Against Racism: Racism and related discriminatory practices in employment in Croatia. 2014. Available at: https://www.enar-eu.org/wp-content/uploads/croatia_final.pdf.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE) / Croatian Law Centre (*Hrvatski pravni centar*): Asylum Information Database: Temporary Protection Croatia 2022. Available at: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/06/AIDA_HR_Temporary-Protection_2022.pdf.

Croatian Law Centre (*Hrvatski pravni centar*). Special reception needs of vulnerable groups. 2021. Available at: <https://asylumineurope.org/reports/country/croatia/reception-conditions/special-reception-needs-vulnerable-groups/>.

Institute for Development and International Relations (*Institut za razvoj i međunarodne odnose*). Foreign Workers in Croatia: Challenges and Opportunities for Economic and Social Development. Available at: <https://irmo.hr/wp-content/uploads/2022/03/Strani-radnici-u-Hrvatskoj.pdf>.

Portal Zagreb.info. Because of foreign workers, a new trend: 'Everyone in Zagreb is doing this right now, it must not be allowed' (*Zbog stranih radnika novi trend: 'To rade svi u Zagrebu trenutno, to se ne smije dozvoliti'*). 13 October 2023. Available at: <https://www.zagreb.info/aktualno/zg/zbog-stranih-radnika-novi-trend-to-rade-svi-u-zagrebu-trenutno-to-se-ne-smije-dozvoliti/557149/>.

Médecins du Monde: Physical and mental health of applicants for international protection in the Republic of Croatia - new trends, observations, challenges and recommendations. 2023. Available at: <https://medecinsdumonde.be/node/1160>.

Tportal.hr. Infirmary at the end of town: Everyone in one waiting room, except asylum seekers.

Discrimination or...? (*Ambulanta na kraju grada: Svi u jednoj čekaonici, osim azilanata. Diskriminacija ili... ?*). 6 January 2018. Available at: <https://radnickaprava.org/tekstovi/intervju/chandrelle-salamiat-u-bolje-mozemo-vjerovati-samo-ako-djelujemo-za-bolje>.

Portal Radnička prava. We can only believe in better if we act for better (*Chandrelle Salamiat: "U bolje možemo vjerovati samo ako djelujemo za bolje"*). 26 November 2020. Available at: <https://radnickaprava.org/tekstovi/intervju/chandrelle-salamiat-u-bolje-mozemo-vjerovati-samo-ako-djelujemo-za-bolje>.

Centre for Peace Studies (*Centar za mirovne studije*). Education of children of asylum seekers - (un)readiness for quality inclusion in the education system (*Obrazovanje djece tražitelja azila – (ne)spremnost na kvalitetno uključivanje u obrazovni sustav*). Available at: <https://www.kulturpunkt.hr/content/integracija-pocinje-ucenjem>.

Portal Kulturpunkt.hr. Integration begins with learning (*Integracija počinje učenjem*). 12 July 2021. Available at: <https://www.kulturpunkt.hr/content/integracija-pocinje-ucenjem>.

Portal H-alter.hr. Faculties difficult for asylum seekers to access (*Fakulteti teško dostupni azilantima*). 23 June 2021. Available at: <https://h-alter.org/ljudska-prava/fakulteti-tesko-dostupni-azilantima/>.

4. Needs, limitations and opportunities

Jutarnji list. How the largest Croatian ghetto was created. No one wants to live in the Sopnica-Jelkovec neighbourhood anymore. (*Kako je nastao najveći hrvatski geto. U naselju Sopnica-Jelkovec više nitko ne želi živjeti*). 16 May 2014. Available at: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/kako-je-nastao-najveci-hrvatski-geto-u-naselju-sopnica-jelkovec-vise-nitko-ne-zeli-zivjeti-801091>.

Jutarnji list. They called it the desert on the edge of the metropolis. Now square meter costs 3,500 euros! (*Zvali su ga pustinjom na rubu metropole. Sada se za kvadrat stana traži 3500 eura!*). 3 June 2023. Available at: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/zagreb/zvali-su-ga-pustinjom-na-rubu-metropole-sada-se-za-kvadrat-stana-trazi-3500-eura-15342361>.

Centre for Peace Studies (*Centar za mirovne studije*). Policy Recommendations Aimed at Improving the Integration System of the Republic of Croatia For Asylum Seekers and Persons Granted International and Temporary Protection. 2022. Available at: https://www.cms.hr/system/article/document/doc/804/ENG_Policy_paper_Improving_integration_system_in_Croatia_final.pdf.

Centre for Peace Studies (*Centar za mirovne studije*). Shadow report on the implementation of integration measures in Croatia. Available at: <https://www.cms.hr/hr/publikacije/shadow-report-on-the-implementation-of-integration-measures-in-croatia>.

Centre for Peace Studies (*Centar za mirovne studije*). Guidelines for the integration of refugees and irregular migrants into Croatian society (*Smjernice za integraciju izbjeglica i iregularnih migranata u hrvatsko društvo*). 2016. Available at: <https://www.cms.hr/hr/publikacije/smjernice-za-integraciju-izbjeglica-i-iregularnih-migranata-u-hrvatsko-drustvo>.

Centre for Peace Studies (*Centar za mirovne studije*). The Economic Integration and Professional Development of Third-country Nationals: Policy Recommendations. 2021. Available at: <https://www.cms.hr/hr/publikacije/the-economic-integration-and-professional-development-of-third-country-nationals-policy-recommendations>.

Office for Human Rights and the Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia (*Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH*). Ajduković, Dean; Čorkalo Biruški, Dinka; Gregurović, Margareta; Matić Bojić, Jelena; Župarić-Iljić, Drago: Challenges of Integrating Refugees into Croatian Society: Attitudes of Citizens and the Readiness of Local Communities. Available at: <http://idiprints.knjiznica.idi.hr/831/>.

Ombudsperson's Office. (*Pučka pravobraniteljica*). Recommendations from the Annual Report for 2022 (*Preporuke iz Izvješća pučke pravobraniteljice za 2022. godinu*). Available at: <https://www.ombudsman.hr/hr/preporuke-iz-izvjesca-pucke-pravobraniteljice-za-2022-godinu/>.

"Pokaz" theatre of oppressed group (*Centar za kazalište potlačenih "Pokaz"*). Open letter to the Croatian Parliament and Croatian institutions (*Otvoreno pismo zastupnicima Hrvatskog sabora i institucijama Republike Hrvatske*). Available at: <https://www.pokaz.hr/post/otvoreno-pismo>.

Office for Human Rights and Rights of National Minorities of the Government of the Republic of Croatia (*Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH*). Recommendations for media reporting on migrants and refugees (*Preporuke za medijsko izvještavanje o migrantima i izbjeglicama*). Available at: https://www.cms.hr/system/article_document/doc/899/Preporuke_za_medijsko_izve_tavanje_o_migrantima_i_izbjeglicama.pdf.

5. Conclusion

Centre for Peace Studies (*Centar za mirovne studije*). The first rights advocacy conference organized by refugee and migrant activists held! (*Održana prva konferencija za zagovaranje prava organizirana od strane izbjegličkih i migrantskih aktivista!*). 9 December 2022. Available at: <https://www.cms.hr/hr/azil-i-integracijske-politike/odrzana-prva-konferencija-za-zagovaranje-prava-organizirana-od-strane-izbjegličkih-i-migrantskih-aktivista>.

Round table African Adversities in Croatia organized by the Panafrican Association in Croatia. 10 December 2022. Available at: <https://www.facebook.com/100075981910147/videos/927446754925705>.

Centre for Peace Studies (*Centar za mirovne studije*) and the Panafrican Association in Croatia (*Panafričko društvo u Hrvatskoj*). Strength for Change. Available at: <https://www.facebook.com/CentarzaMirovneStudije/posts/732379778934388>.