

USELJENIČKE POLITIKE REPUBLIKE HRVATSKE U NJEZINIM ZAKONIMA I DRŽAVNIM TIJELIMA OD 1991. DO DANAS

Branko BARBIĆ

DRUGI DOLAZAK

*U kružnicama kružeći sve širim
Ne čuje više sokol poziv sokolarev
Stvari se raspadaju; središte ne drži;
Anarhija se razuzdala svijetom,
Diže se plima zamućena krvlju
I obred nevinosti posvuda se gasi:
Najboljima manjka svako uvjerenje,
Najgori su puni intenzivne strasti.*

William Butler Yeats (1865.—1939.)

»I Hrvatska se priprema za budućnost različitosti« bio je naslov kratkog izvješća Ministarstva unutarnjih poslova o obilježavanju Međunarodnog dana migranata 18. prosinca 2007. godine. Pomoćnik ministra, danas ravnatelj Uprave za inspeksijske i upravne poslove MUP-a,¹ iznio je tada niz statističkih podataka o migrantima i strancima u Republici Hrvatskoj. Prema njegovim podacima »do 14. prosinca 2007. u Hrvatskoj je registrirano 33.763 stranaca, od kojih najviše onih iz BiH i zemalja regije, a zatim slijede oni iz zemalja članica EU-a, dok je tijekom 2007. u Hrvatskoj strancima ukupno izdano 4613 radnih dozvola«.

Na naslovnici jednog dnevnog lista 22. travnja ove godine objavljeno je: »Hrvatskoj stiže zahtjev iz Rima: Puni smo! Uzmite izbjegle iz Libije, pa ćete brže ući u EU«. ² U tekstu stoji: »Rim, Atena i Pariz vape za pomoći ostalih članica Unije, a pri tomu, tvrdi se u diplomatskim krugovima, računaju da će Hrvatsku relativno lako uvjeriti u potrebu otvaranja izbjegličkih centara budući da je pred završetkom pregovora te da joj je nužno potrebna pomoć svake članice EU«. ³

¹ Žarko Katić, pomoćnik ministra MUP-a, »Hrvatska i migracije: priprema za budućnost u različitosti«, Obilježavanje Međunarodnog dana migranata, 18. prosinca 2007., objavljeno na internetskoj stranici MUP-a 18. prosinca 2007.

² *Jutarnji list*, 22. travnja 2011.

³ *Jutarnji list*, ibid.

Kada Hrvatska uđe u EU, postat će novo i poželjno izbjegličko odredište, stoga mora odrediti svoj odnos spram problema izbjeglica, ali i svoju politiku prema drugim useljenicima koji će, temeljem Zakona o strancima, moći doći u Hrvatsku boraviti i raditi bez radne dozvole. Hrvatska međutim još uvijek nema ni artikuliranu useljeničku politiku ni useljenički zakon. Postoji, istina, Migracijska politika za 2007./2008. godinu.⁴ Ta migracijska politika predložena je Hrvatskom saboru kao Strategija migracijske politike za 2007./2008. ali Sabor nije smatrao da se prijedlog migracijske politike za tako kratak period može zvati strategijom pa je usvojena samo Migracijska politika za 2007./2008.⁵

Važnost migracijske politike pokazala je Francuska, koja je tijekom svojeg predsjedanja Europskom unijom organizirala 10. i 11. rujna 2008. u Bruxellesu zajednički sastanak Europskog parlamenta, Europske komisije i nacionalnih parlamenata zemalja članica i zemalja kandidatkinja za pristup EU-u na temu migracija i integracija. Francuska je pitanje migracija i integracija stavila kao prioritet tijekom svojeg predsjedanja uvjeren da o rješavanju tog pitanja ovisi budućnost EU-a — pozitivna ili tragična. Europski parlament pitanje migracije i integracije useljenika želi rješavati u suradnji s nacionalnim parlamentima s ciljem stvaranja globalne migracijske politike EU-a. Pri tomu, naglasili su predsjednici francuske Nacionalne skupštine i Senata, Europski parlament ne želi diktirati nego, prema načelu supsidijarnosti, očekuje suradnju nacionalnih parlamenata. Nacionalni parlamenti bolje poznaju potrebe useljavanja stranaca i mogućnosti integracije stranaca i koji stranci se mogu najbrže i najlakše integrirati u društvo određene zemlje.⁶

Izjava jednog od hrvatskih političara⁷ da su Hrvatskoj poželjniji useljenici kršćani ili kršćanskog podrijetla, izazvala je zamalo skandal u hrvatskoj javnosti, ali činjenica je da sve useljeničke zemlje radije uzimaju useljenike koji s vladajućom kulturom dijele većinu vrednota zemlje primateljice. I zemlje koje deklarativno promiču multikulturno društvo radije primaju useljenike koji lako prihvaćaju njihovu vladajuću kulturu. Francuska preferira *pieds noirs* i useljenike iz svojih bivših kolonija, a francuski predsjednik je, naprotiv, naredio masovno protjerivanje Roma. Velika Britanija je uvela sustav bodovanja, selektivnu politiku po uzoru na Australiju i Kanadu. Njemačka je apsolutnu prednost dala po-

⁴ Migracijska politika za 2007./2008. godinu, NN 83/2007.

⁵ Izvešće sjednice Odbora za useljeništvo i fonogram saborskih sjednica.

⁶ Bilješka saborskog izaslanstva koje je sudjelovalo na Međuparlamentarnom sastanku u Bruxellesu. Vidi i: Val useljenika valja se na Hrvatsku, *Hrvatski Fokus*, 26. rujna 2008.

⁷ Radimir Čačić je tu svoju izjavu morao naknadno objašnjavati i u emisiji »Nedjeljom u 2« 17. rujna 2007.

vratku pripadnika njemačkog naroda, a koga smatra Nijemcem jasno je definirala zakonom.⁸

U svojoj kratkoj povijesti Republika Hrvatska je imala više useljeničkih politika koje se može iščitati iz Ustava Republike Hrvatske, Zakona o hrvatskom državljanstvu, Zakona o zapošljavanju stranaca, Zakona o strancima, Zakona o azilu, Zakona o prebivalištu i boravištu građana, Carinskog zakona, Zakona o područjima posebne državne skrbi, Zakona o priznavanju školskih svjedodžbi i diploma, dviju migracijskih politika te institucija koje u svojem djelokrugu imaju iseljenišvo i useljenišvo te u tumačenjima provedbenih državnih tijela, odluka Upravnog i Ustavnog suda i izvješća Pučkog pravobranitelja. Zauzelo bi previše prostora kad bismo htjeli nabrojiti sve zakone, državne institucije, ne zaboravivši ni međunarodne organizacije, npr. UNHCR, IOM, Raphaelswerke, ICMC, a da i ne spominjemo nevladine udruge koje se aktiviraju kad se npr. pojavi Prijedlog zakona o azilu, Prijedlog zakona o strancima, Prijedlog Europske konvencije o državljanstvu itd. Kad se uzme u obzir Ustav, mnoštvo zakona, državnih i nevladinih institucija i udruga, međunarodnih organizacija i nužnost usklađivanja hrvatskih zakona s pravnom stečevinom EU-a, čovjek bi očekivao da Hrvatska ima potpuno artikuliranu politiku za Hrvate koji žive u etničkim prostorima hrvatskog naroda, *gastarbajtere*, dijelove hrvatskog naroda u BiH, Hrvate u iseljeništvu, strance, azilante, kakvu imaju članice EU-a i zemlje koje se smatraju useljeničkim zemljama. Kad je međutim netko iz saborske knjižnice zatražio hrvatski useljenički zakon i hrvatsku useljeničku politiku, knjižničari nisu mogli pronaći ni useljeničku politiku ni useljenički zakon. Pronašli su tek Prijedlog zakona o pravima povratnika i useljenika, koji je bivše Ministarstvo useljenišva uputilo Vladi, ali ona mu ga je vratila jer je predlagatelj u ocjeni sredstava potrebnih za provedbu tog zakona napisao da on neće ništa koštati. Tadašnji ministar, sada pokojni Marijan Petrović, i većina zaposlenih u tom ministarstvu bili su Hrvati povratnici iz iseljenišva, a kako su Hrvati u iseljeništvu za uzor imali Židove, Prijedlog zakona o pravima povratnika i useljenika sačinjen je prema židovskom Zakonu povratka (*Law of Return*).

Još prije sjednice Hrvatskoga sabora 30. svibnja 1991. na kojoj je usvojena deklaracija o uspostavi suverene i slobodne Republike Hrvatske, prvi hrvatski predsjednik ali i drugi hrvatski političari (HDZ-a, HSL-a, HSS-a, HSP-a, HS-a itd.), išli su svijetom zagovarajući uspostavu suverene hrvatske države i povratak hrvatskih iseljenika. Većina političara pozivala je na povratak sve iseljenike. Tek su neki od njih bili svjesni činjenice da se mnogi ne mogu vratiti jer u iseljeniš-

⁸ Vidi francuski Code Civile, njemački Grundgesetz i Zuwanderungsgesetz te talijanski Zakon o državljanstvu.

tvu nisu ostvarili znatniji imetak ili im se odrasla djeca i supruge nisu željeli vratiti u nesigurnost. Hrvatska nije imala nikakve programe za prihvatanje useljenika slabog imovinskog stanja. U Ministarstvu se vjerojatno pretpostavljalo da Hrvati povratnici ne bi trebali imati problem integracije u hrvatsko društvo s obzirom na to da je većina povratnika govorila hrvatski jezik, a u iseljeničtvu su živjeli u iseljeničkim zajednicama. Da bi povratnici mogli stradati od kulturnog šoka, to gotovo nitko nije imao na umu. A ta pojava je bila očita od početka povratka iseljenika koji su dugi niz godina proveli u inozemstvu. Nakon određenog vremena, mnogi su se vratili u zemlje iz kojih su došli. Početkom devedesetih u Hrvatsku su se vratili mlađi obrazovaniji ljudi, pojedinci i obitelji koje su raspolagale potrebnim sredstvima za kupnju stana i školovanje djece te određen broj umirovljenika koji su se osigurali inozemnim mirovinama i pojedinačno koji su bili sigurni da će u Hrvatskoj naći posao. U Hrvatsku su se uselili i potomci iseljenika koji su se uključili u redove policije, kasnije ZNG-a, HV-a i HVO-a. Od bogatih iseljenika, vratio se tek mali broj. To se moglo i očekivati; ni u Izraelu, ni u Njemačkoj, a ni u neke druge zemlje, nisu se vratili bogati iseljenici, pripadnici tih naroda, nego siromašni rođaci iz zemalja bivšeg Sovjetskog Saveza i drugih istočnoeuropskih zemalja. Očekujući povratak bogatih, Hrvatska nije pokazala interes za Hrvate iz Rumunjske, Bugarske, Bolivije, Čilea, Perua...

Republika Hrvatska je ubrzo ustrojila Ministarstvo iseljeničtva, poslije preimenovano u Ministarstvo useljeničtva. Ministarstvo je organiziralo u Velikoj Gorici prihvatni centar za povratnike i potomke iseljenika. Ondje su mogli besplatno ostati šest mjeseci te za to vrijeme srediti dokumente i, kako se očekivalo, naći posao. Koliko se iseljenika i njihovih potomaka vratilo odnosno uselilo u Hrvatsku, nitko zapravo ne zna. U dnevnom tisku se procjena broja Hrvata povratnika i useljenika kretala od 5000 do 55.000.⁹ A koliko bi se Hrvata iz iseljeničtva doista moglo i htjelo vratiti i za koliko njih bi trebalo osigurati sredstva za integraciju, nitko se nije usudio prognozirati.

⁹ Ante Beljo, bivši ravnatelj Hrvatske matice iseljenika, mišljenja je da se u Hrvatsku početkom 90-ih vratilo 5000 iseljenika, a Ante Babić, bivši pomoćnik ministra useljeničtva, spomenuo je brojku od 55.000 povratnika i njihovih potomaka. — Branko Barbić, *Useljeničke politike Republike Hrvatske*, Zbornik radova Međunarodne konferencije: Useljenička politika u funkciji razvoja hrvatskog gospodarstva, Zagreb 19.-20. lipnja 2008. Broj povratnika iz iseljeničtva nije imalo ni Ministarstvo povratka i iseljeničtva. Zbog toga Vlada nije prihvatila Nacrt prijedloga zakona o pravima povratnika i useljenika. Bez tih podataka, nije bilo moguće u Državnom proračunu odrediti potrebna sredstva za integraciju povratnika i useljenika; Vlada RH, Tajništvo, primjedbe i prijedlozi ministarstava, 29. listopada 1997. Ni kasnije nije bilo moguće utvrditi broj Hrvata povratnika i useljenika iz iseljeničtva jer je Zakonom o strancima svatko tko nema hrvatsko državljanstvo za MUP stranac.

U to je vrijeme osnovano i Predsjednikovo vijeće za demografsku obnovu. Na čelu mu je bio zastupnik Drago Krpina. Vijeće se nije nikad sastalo unatoč ustrajnom nastojanju dr. Zdravka Sančevića, poslije predsjednika saborskog Odbora za useljništvo. Kako Ministarstvo useljništva nije dalo očekivane rezultate, a vjerojatno i radi uštede novca, to je ministarstvo ukinuto i dio njegovih službenika prebačen je u Ministarstvo razvitka, obnove i useljništva, kojemu je na čelu bio dr. Jure Radić. Ostale je apsorbiralo Ministarstvo vanjskih poslova u svoju Upravu za hrvatske manjine, iseljništvo i useljništvo.

Novi ratne neprilike i golem broj izbjeglica iz Vojvodine, BiH i Kosova te malen broj povratnika i useljenika iz prekomorskih zemalja nametnuli su kao prioritet stambeno zbrinjavanje i integraciju izbjeglica, obnovu kuća, stanova i infrastrukture na područjima posebne državne skrbi. S obzirom na sve teškoće i velike potrebe, može se reći da je u tom razdoblju ostvarena najuspješnija hrvatska useljenička politika zahvaljujući ministru Radiću i nekim njegovim pomoćnicima te radnoj skupini koja je sastavila Nacionalni program demografskog razvitka Republike Hrvatske od 13. prosinca 1995. Program sadrži sve potrebne segmente useljeničke politike, pa među ostalim i useljavanje stranaca nehrvata, razmještaj stanovništva, sustav bodovanja useljenika stranaca...¹⁰

U Hrvatskom saboru na čelu Odbora za useljništvo bio je dr. Zdravko Sančević, čovjek širokih vidika i bogatog iskustva. Njegovom je zaslugom Odbor izmijenio više zakona kojima se olakšava useljavanje i integracija useljenika. Da njega nije bilo većina prognanika i izbjeglica s Kosova, iz Vojvodine i BiH danas ne bi živjela u Hrvatskoj nego u nekoj od prekomorskih zemalja. Pojedini su birokrati opstruirali primjenu Zakona o hrvatskom državljanstvu i odbijali rješavati zahtjeve supružnika nehrvatske narodnosti čime su, uz pomoć nekih međunarodnih organizacija (IOM, Raphaelswerke, ICMC...), iz Hrvatske iselili velik broj u Hrvatsku doseljenih i izbjeglih hrvatskih obitelji koje su birokrati nazvali »miješanim brakovima«.¹¹

¹⁰ Članovi Radne skupine za iseljenu Hrvatsku koji su za Vladu izradili Prijedlog nacionalnog programa demografskog razvitka bili su: Marijan Petrić, tada ministar useljništva, mons. Vladimir Stanković, fra Šimun-Šito Ćorić, Ante Beljo, dr. sc. Ivan Čizmić, dr. sc. Ivan Lajić, dr. sc. Ante Laušić, dr. sc. Ante Markotić, dr. sc. Ivo Nejašmić, mr. sc. Stjepan Šterc, koordinator te iz Ministarstva razvitka i obnove prof. dr. sc. Marija Kaštelan-Macan, Marijan Križić, Marko Milac, načelnik Uprave za inozemna ulaganja i Ružica Tadić, tajnica istraživačkih projekata.

¹¹ Neke međunarodne organizacije ubrzano su u preokoeanske zemlje iseljavale »mješovite obitelji«, a takvih je bilo najviše s područja Zapadne Bosne i iz Banja Luke. Iseljavale su se i druge, koje su dolazile u ICMC tvrdeći da ne mogu dobiti hrvatsko državljanstvo. Javljali su se i oni koji su tvrdili da nisu dobili hrvatsko državljanstvo iako su ga imali, ali uskoro su zahvaljujući tadanjim dužnosnicima MUP-a prijave bile otkrivene i spriječeno je masovnije preseljavanje.

U to vrijeme, preko hrvatskih konzulata, supruge iseljenika s hrvatskih etničkih područja mogle su dobiti stalni boravak i državljanstvo i prije povratka u Hrvatsku što je povratak tim obiteljima uvelike olakšavalo. Odbor za useljništvo tada je doista bio odbor koji je u svojem djelokrugu imao sve useljenike, ne samo one hrvatskog etničkog podrijetla. U to vrijeme i iz crkvenih su krugova (npr. msgr. Đuro Kokša) favorizirali naseljavanje demografski pustih krajeva Hrvatima s Kosova, jer je njihova integracija brža nego drugih useljenika, naročito onih nekršćanskog podrijetla.

S dolaskom SDP-ove koalicijske vlade 2000. stubokom se promijenila hrvatska useljenička politika. Odbor za useljništvo ograničio je djelokrug na useljenike pripadnike hrvatskoga naroda, iako djelokrug Odbora u Poslovniku Hrvatskoga sabora nije bio izmijenjen. Na zahtjeve predsjednika Odbora Milana Kovača da se Odboru dostave nacrti Zakona o strancima i Zakona o državljanstvu čija je izmjena najavljena, iz MUP-a je stigao odgovor da traženih nacrti još nema i da će biti dostavljeni kad budu gotovi.¹² Odboru nacrti tih zakona nikada nisu dostavljeni niti je Odboru omogućeno sudjelovanje u njihovoj izradi. Uslijedili su pokušaji da se u ime Europske konvencije o državljanstvu i navodnih zahtjeva Europskog vijeća iz Zakona o hrvatskom državljanstvu izbace članci 11., 16. i 30. na temelju kojih hrvatsko državljanstvo stječu pripadnici hrvatskog naroda.¹³ U medijima je počela žestoka kampanja protiv davanja hrvatskog državljanstva Hrvatima koji ne žive u granicama Republike Hrvatske u ime Europske konvencije o državljanstvu i borbe protiv diskriminacije.¹⁴ Zbog po-

¹² Na zahtjev Milana Kovača, predsjednika Odbora za useljništvo, kojim je zatražio nacрте prijedloga Zakona o strancima i Zakona o hrvatskom državljanstvu, odgovorio je Žarko Katić, pomoćnik ministra MUP-a dopisom od 21. ožujka 2002. da se na nacrtu prijedloga Zakona o strancima još radi a da Nacrt prijedloga Zakona o strancima još nije sačinjen jer je u planu za 2003. godinu. MUP zatražene nacрте Odboru nije nikad dostavio.

Zdenka Babić Petričević je također zatražila od MUP-a Nacrt prijedloga Zakona o hrvatskom državljanstvu. MUP je dopisom od 17. prosinca 2004. odgovorio da će »po izradi Nacrta prijedloga Zakona o hrvatskom državljanstvu, dostaviti izrađeno, kako bi Vaš odbor mogao dostaviti mišljenje«. U potpisu Ivica Buconjić, državni tajnik. Nacrt nikad nije bio dostavljen.

¹³ Promemorija Žarka Katića, pomoćnika ministra MUP-a, zastupnici Ivani Sućec Trakišćanec, predsjednici Pododbora za hrvatske manjine u Odboru za ljudska prava i prava nacionalnih manjina. Vidi: »Promemorija o stanju državljanstva«, MUP, broj 511-01-70SI/2-06 od 8. studenoga 2006., u potpisu Žarko Katić, pomoćnik ministra.

¹⁴ *Neće više Hercegovci za mjesec dana dobiti državljanstvo* i slični naslovi bili su na naslovnica dnevnik listova kojima se slala poruka da će izmjenom Zakona o hrvatskom državljanstvu biti ukinute odredbe na temelju kojih Hrvati s boravištem izvan RH mogu dobiti hrvatsko državljanstvo. Izmjene Zakona o hrvatskom državljanstvu i Zakona o strancima najavljene u *Jutarnjem listu* od 16. prosinca 2002. a kasnije u *Jutarnjem listu* od 27. studenoga 2006. (vidi: Veronika Rešković, »Hrvati i stranci na isti način do državljanstva, za di-

grešnog tumačenja Europske konvencije o državljanstvu na koju su se pozivali zagovaratelji izmjene Zakona o državljanstvu, Konvencija je dva puta skinuta s dnevnog reda sjednice Hrvatskoga sabora. Europska konvencija naime zabranjuje diskriminaciju među državljanima, a državljanstvo pripadnici matičnog naroda i stranci stječu po različitim osnovama. To se može vidjeti u zakonima članica Europske unije koje su ratificirale Europsku konvenciju o državljanstvu.¹⁵

Zakon o hrvatskom državljanstvu, po uzoru na zakone o državljanstvu članica Europske unije, a u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i Europskom konvencijom o državljanstvu članica Europske unije, u svoje odredbe unosi *ius soli et sanguinis* te pripadnike hrvatskog naroda prima temeljem više odredbi tog zakona. U Pravilniku o ostvarivanju prava na naknadu za učenje hrvatskog jezika i stipendiranje iseljenika, useljenika i pripadnika hrvatske nacionalne manjine definirani su pojmovi pripadnika hrvatskog naroda iseljenika, useljenika i

jasporu poseban zakon», *Jutarnji list*, 27. studenoga 2006.) po hitnom je postupku u Hrvatski sabor uputila vlada Jadranke Kosor, a usvojila bez rasprave HDZ-ova većina u Saboru (sa samo 77 glasova) dok je oporba (SDP i drugi) bojkotirala raspravu.

Amandmane na izmjene Zakona o strancima i Zakona o hrvatskom državljanstvu podnio je Boro Grubišić ali nije ga bilo kad se glasovalo pa su odbačeni bez rasprave. U jeku predizborne groznice sredinom listopada 2011. oporba na čelu s SDP-om navedenim zakonima nametnula je svoju politiku koju je u ime vlade u Hrvatskom saboru branio Ivica Bucunjić, državni tajnik. Izmjenom i dopunom Zakona o hrvatskom državljanstvu, člankom 11., protivno doktrini HDZ-a o jedinstvu hrvatskog naroda, hrvatski narod u iseljeništvu podijeljen je na Hrvate koji su se iselili s područja današnje Hrvatske i hrvatskih etničkih područja koja su ostala izvan granica RH. Hrvatskim iseljenicima, temeljem članka 11., prava hrvatskog iseljenika ostvaruju samo iseljenici s područja današnje Hrvatske. Vidi: Veronika Rešković, »Potpuno se mijenja Zakon o hrvatskom državljanstvu«, *Jutarnji list*, 16. veljače 2002., Davor Ivanković, HINA, »Hercegovci teže do RH putovnice«, *Večernji list*, 22. siječnja 2006.

¹⁵ Francuski Prijedlog nacionalne populacijske politike u prvom dijelu također obrađuje ista pitanja kao i migracijska strategija, a u drugom se dijelu usredotočuje na pronatalitetnu politiku te bitno razlikuje prava osobe rođene izvan Francuske od roditelja Francuza od osobe rođene izvan Francuske od roditelja stranaca. Prema članku 18. Civilnog kodeksa Republike Francuske dijete čiji je barem jedan roditelj Francuz jest također Francuz, dok svaka osoba rođena izvan Francuske (neovisno o tome ima li ili nema drugog državljanstva) može automatski steći francusko državljanstvo ako je u stanju dokazati: da je jedan od roditelja Francuz ili da je barem jedan od roditelja imao pravo na državljanstvo temeljem istog članka zakona, odnosno da su djed ili baka bili Francuzi. To znači da francuski zakon privlači ljude rođene u inozemstvu od roditelja Francuza i njih asimilira sve dok se ne odreknu državljanstva. Usporedba s Francuskom vrlo je zanimljiva jer je francuski predsjednik (koji ima mađarsko porijeklo i ima pravo na mađarsko državljanstvo) u povodu službenog posjeta izjavio pred mađarskim parlamentom (u rujnu 2007.) kako: »Francuska razumije poseban način na koji Mađari u Mađarskoj gledaju na Mađare izvan Mađarske, a koji su nedavno donijeli zakon kojim mađarsko državljanstvo daju pripadnicima mađarskog naroda u Rumunjskoj, Slovačkoj i drugim zemljama«.

pripadnika hrvatske manjine i čime svoju pripadnost navedene kategorije stipendista dokazuju.¹⁶

Kad SDP-ova koalicija nije uspjela izmijeniti Zakon o hrvatskom državljanstvu izravno, novim tumačenjima i primjenom tog zakona te Zakonom o strancima provodi se opstrukcija primjene Zakona o hrvatskom državljanstvu. Zakon o strancima po hijerarhiji stavlja se iznad Zakona o državljanstvu i odredbi Ustava glede pripadnika hrvatskog naroda u iseljeništvu i susjednim zemljama te posebne brige za obitelji.

Do usvajanja Zakona o strancima vrijedio je Zakon o zapošljavanju stranaca kojim se Hrvata u Hrvatskoj nije smatralo strancem kad se radi o kretanju i zapošljavanju. Amandmane Odbora za useljenništvo da se takva odredba uvrsti u Zakon o strancima, saborska većina dvaput je odbila i kad je predsjednikom Odbora za useljenništvo bio Milan Kovač a i kasnije kad je predsjednicom Odbora bila Zdenka Babić Petričević i kad se HDZ već bio vratio na vlast.¹⁷

Zaključak Odbora za useljenništvo kojim se tražilo da Prijedlog zakona o strancima ide u treće čitanje, tadanja saborska većina nije htjela uzeti u obzir ia-

¹⁶ Pravilnik o ostvarivanju prava na naknadu za učenje hrvatskog jezika i stipendiranje iseljenika, useljenika i pripadnika hrvatske nacionalne manjine, NN br. 148/2002., u kojem se člankom 1. utvrđuju prava iseljenika, useljenika i pripadnika hrvatske nacionalne manjine na naknadu za učenje hrvatskog jezika te ostvarivanje prava učenika i studenata na stipendiranje. Prema istom članku, iseljenici, useljenici i pripadnici hrvatske nacionalne manjine ostvaruju prava utvrđena ovim Pravilnikom putem natječaja koji se objavljuje u Republici Hrvatskoj jednom godišnje. Člankom 2. definira se iseljenik kao pripadnik hrvatskog naroda koji je rođen u inozemstvu i koji ima prebivalište u inozemstvu, ili koji je rođen u Republici Hrvatskoj a iselio se s namjerom da trajno živi u inozemstvu i ima prebivalište u inozemstvu. Zatim je definiran pojam useljenika kao pripadnika hrvatskog naroda koji je rođen u inozemstvu ili Republici Hrvatskoj i ima prebivalište u inozemstvu, a koji se useljava s namjerom da stalno živi u Republici Hrvatskoj. Kao dokaz o pripadnosti hrvatskom narodu može se prihvatiti odgovarajuća javna isprava u kojoj se on osobno ili jedan od roditelja tako izjašnjava. U slučaju da nisu u mogućnosti pribaviti takvu ispravu, pripadnost hrvatskom narodu može se priznati potomcima hrvatskih iseljenika, ako takvo njihovo opredjeljenje proizlazi iz drugih poznatih činjenica. Istim pravilnikom definirana je i hrvatska nacionalna manjina, kao skupina koja je brojčano manja od ostatka stanovništva neke države, čiji pripadnici kao državljani te države imaju etničke, vjerske ili jezične crte različite od onih ostatka stanovništva te žele sačuvati svoju kulturu, tradiciju, vjeru ili jezik.

¹⁷ Zdenka Babić Petričević, »Amandman na Konačni prijedlog zakona o strancima, P.Z.E. 509, od 14. svibnja 2003.« Članku 2. dodaje se stavak 3. koji glasi: »Hrvati sa stranim državljanstvom ili bez državljanstva, ne smatraju se strancima u smislu odredbi ovog zakona.«

Zastupnici HDZ-a: Zdenka Babić Petričević, Krešimir Čosić, Ivan Bagarić i Florijan Booras 18. lipnja 2007. podnijeli su isti amandman na Prijedlog zakona o strancima s Konačnim prijedlogom Zakona P. Z. E. broj 701. MUP je ponovo odbio amandman. HDZ je preuzeo vlast ali je u MUP-u na mjestu pomoćnika ministra za Upravne i inspekcijske poslove ostao pomoćnik ministra iz bivše koalicijske vlade na kojeg su jako utjecale određene nevladine domaće i strane udruge. Vidi također: Branko Barbić, »Tuđinska volja nametanjem zakona«, *Vjesnik*, 23. travnja 2005.

ko je Odbor za useljništvo o Prijedlogu zakona o strancima raspravljao kao matično radno tijelo. Protiv usvajanja tog i takvog zakona izjasnili su se čak i članovi Odbora iz HSLS-a i HSS-a.¹⁸

Novim tumačenjem Zakona o hrvatskom državljanstvu, koje se zadržalo i tijekom prošle i vladajuće koalicije, jako se otežava povratak iseljenika i gastarbajtera čije su supruge nehrvatske narodnosti i odraslih potomaka iz »miješanih brakova«.¹⁹

Novim tumačenjem članka 11. Zakona o hrvatskom državljanstvu hrvatsko državljanstvo ne mogu dobiti supruge Hrvata iseljenika koji su imali državljanstvo Republike Hrvatske, a mogu ga dobiti supruge iseljenika Hrvata koji su imali državljanstvo npr. BiH ili neke druge zemlje. Odredbama Zakona o strancima pogođeni su Hrvati *gastarbajteri* iz RH koji su, da bi zadržali radno mjesto, morali zatražiti švicarsko, austrijsko ili njemačko državljanstvo i otpust iz hrvatskog. Zakonom o strancima koji je donesen u ime usklađivanja s *acquis com-*

¹⁸ Izvješće Odbora za useljništvo s rasprave o Konačnom prijedlogu zakona o strancima. Protiv usvajanja Konačnog prijedloga zakona o strancima bili su osim članova Odbora za useljništvo iz HDZ-a i Ivica Škarić, član Odbora iz HSLS-a i Josip Torbar (HSS). Odbor je kao matično radno tijelo donio zaključak da se Konačni prijedlog zakona o strancima ne prihvaća nego da Prijedlog ide u treće čitanje. Vladajuća SDP-ova koalicija ignorirala je Zaključak Odbora i nametnula Zakon o strancima kojim je izvan snage stavljen Zakon o zapošljavanju stranaca u kojem je bio amandman zastupnika HDZ-a Stipe Brčića kojim je bilo određeno da se i pripadnici hrvatskog naroda koji nemaju hrvatsko državljanstvo ne smatraju u Hrvatskoj strancima u smislu tog zakona te im za zapošljavanje nije potrebna ni dozvola boravka ni radna dozvola. U Zakonu o zapošljavanju stranaca koji je proglašen 31. ožujka 1992., u članku 1. stavku trećem stoji: »Hrvati sa stranim državljanstvom ili bez državljanstva ne smatraju se strancima u smislu odredbi ovoga zakona.« Vidi također: Domagoj Margetić, »Zakonom protiv hrvatskog naroda, Novi zakon o strancima donosi se bez javne rasprave, u tišini. Zašto?«, *Hrvatsko slovo*, 7. veljače 2003., str. 6.

¹⁹ Zakon o hrvatskom državljanstvu je vrlo liberalan i realističan i ne daje povoda novim tumačenjima tog zakona. ZHD želi olakšati i potaknuti na povratak iseljenika u Hrvatsku ili na obnavljanje njihovih veza s Hrvatskom, ne samo iseljenika iz Republike Hrvatske koji su etnički »čistokrvni« Hrvati, nego svih onih koji su se iselili iz Hrvatske i svih koji su s hrvatskim iseljenicima vezani ženidbenim i krvnim vezama bez obzira na njihovu nacionalnost, vjeru, rasu, kulturu, jezik i ostalo. Državljanstvo shvaća kao pravnu vezu između neke osobe i neke države, jednako kao i Europska konvencija o državljanstvu te državljanstvo ne označava etničko podrijetlo osobe. U putovnici, domovnici i osobnoj iskaznici nema oznake etničke pripadnosti, a nje nema ni na osobnoj karti za strance. Autori Zakona o hrvatskom državljanstvu dobro znaju da pripadnost hrvatskom narodu ne znači nužno biti Hrvat od stoljeća sedmog, katolik, grkokatolik, rimokatolik, musliman... govoriti hrvatski, imati staln boravak u Republici Hrvatskoj itd. Zakon o hrvatskom državljanstvu temelji se na tisućljetnoj hrvatskoj tradiciji prihvaćanja svih pridošlica koje su došle u Hrvatsku kao svoju novu domovinu. Stoga je bez prisile kroz stoljeća Hrvatska uspješno integrirala pridošlice različite vjerske, etničke, kulturne i ine pripadnosti, a zauzvrat su mnogi od njih dali nemjerljiv doprinos razvoju Hrvatske na svim poljima. Vidi također: Branko Barbić, »Kamo idu mješoviti brakovi?«, *Hrvatsko slovo*, 3. prosinca 2009., str. 5.

munautaireom, djelo je FIAS-a (Foreign Investment Advisory Service, a joint service of the International Finance Corporation and the World Bank). FIAS je navodno preporučio, a potpredsjednik Vlade proveo u djelo, da se u nadležnost MUP-a prebaci odobravanje boravka i izdavanje radnih i poslovnih dozvola strancima iako je i vladajućoj koaliciji i oporbi bilo poznato da MUP za to nema potrebne resurse.

Radi kreiranja migracijske politike u Hrvatskom saboru je bio održan okrugli stol.²⁰ Doneseni su i neki zaključci i zastupnicima je došlo novo izdanje useljeničke politike pod naslovom Prijedlog strategije migracijske politike za 2007./2008. godinu. Neki od sudionika okruglog stola, a poslije i saborski zastupnici, ocijenili su da se taj dokument, pretenciozno nazvan strategijom, može upotrijebiti tek kao poticaj za izradu nove konzistentne useljeničke politike Republike Hrvatske.²¹ Nije poznato koliko su druga ministarstva bila upoznata s Nactom migracijske politike. U Hrvatskom saboru, raspravu o Prijedlogu strategije migracijske politike za 2007./2008. godinu provela su samo dva odbora. Odbor za gospodarstvo o tom prijedlogu nije ni raspravljao, jer nije vidio da useljenička politika ima ikakve učinke na gospodarstvo.²² Iz Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti je potvrđeno da je to ministarstvo imalo samo jedan dan za očitovanje o Nactu migracijske politike. A upravo je to ministarstvo u to vrijeme izrađivalo Nact nacionalne populacijske politike²³ kojom se želi postići demografsku obnovu i razvitak pronatalitetnom politikom, ali i povratkom iseljenika i useljavanjem njihovih potomaka. Iako se u Prijedlogu nacionalne populacijske politike za postizanje cilja demografske obnove naglasak stavlja na mjere za povećanje nataliteta, autori tog nadasve važnog do-

²⁰ U veljači 2006. Predsjedništvo Hrvatskog sabora povjerilo je Vesni Pusić, potpredsjednici HNS-a, organiziranje okruglog stola na temu »Prijedlog strategije migracijske politike Republike Hrvatske za 2006./2007. godinu«. U Hrvatskom saboru postoji fonogram okruglog stola. O Prijedlogu strategije migracijske politike vidi Izvješće Odbora za useljništvo od 24. siječnja 2006.

²¹ U Zakonu o strancima, koji je Sabor donio 2007. godine (NN br.79 od 30. srpnja 2007.), nema odredbe kojom se Vlada obvezuje da svake dvije godine predlaže a Sabor utvrđuje migracijsku politiku, ali u tom zakonu je ostao članak 118. kojim se određuje da se godišnja kvota radnih dozvola utvrđuje u skladu s migracijskom politikom i stanjem na tržištu rada. Kako nakon navedene nije uslijedila nikakva nova migracijska politika, postavlja se pitanje kojom se to migracijskom politikom odredila godišnja kvota radnih dozvola za 2011.

²² Nitko nije razmatrao kakve će učinke imati odredbe glave XI. novog Zakona o strancima koje će se primjenjivati od dana stupanja Republike Hrvatske u punopravno članstvo Europske unije. Izričkom je propisano da ti državljani i članovi njihovih obitelji mogu raditi i pružati usluge bez radne i poslovne dozvole.

²³ Prijedlog nacionalne populacijske politike u prvom dijelu također obrađuje ista pitanja kao i migracijska strategija, a u drugom se dijelu usredotočuje na pronatalitetnu politiku.

kumenta svjesni su da valja odrediti useljeničku politiku. Već iz samog sadržaja Strategije migracijske politike i Nacionalne populacijske politike vidljivo je da bi bilo najbolje te dvije politike objediniti u jedinstvenu politiku demografske obnove i razvitka ili izraditi useljeničku politiku koja bi uzela u obzir sve vrste useljenika i koja bi, vodeći računa o integracijskim mogućnostima Republike Hrvatske, bila selektivna useljenička politika.

Hrvatska gospodarska komora organizirala je Međunarodnu konferenciju pod naslovom »Useljenička politika u funkciji razvoja hrvatskog gospodarstva«. ²⁴ Na otvorenje te konferencije, iako su bili pozvani, nije došao nijedan saborski zastupnik. Za konferenciju i njezine zaključke nije pokazao interes ni saborski Odbor za gospodarstvo. Od 29 saborskih radnih tijela, nema više niti jednog koje bi se smatralo matičnim radnim tijelom za zakone koji reguliraju useljenička pitanja. U Ministarstvu vanjskih poslova ostaci ostataka bivšeg Ministarstva useljeničtva, svedeni na Upravu za useljeničtvo, iseljeničtvo i hrvatske manjine, reducirani su na Službu za Hrvate u inozemstvu i kulturu. A svakomu je vidljivo da je Hrvatska postala useljenička zemlja. U njezine zračne i morske luke, na kopnene prijelaze i mimo tih graničnih prijelaza, u Hrvatsku svake godine dolaze turisti, posjetitelji, investitori, poslovni ljudi, strani radnici, strani studenti, useljenici, povratnici azilanti, ilegalni useljenici, osobe koje se pridružuju svojim obiteljima, stranci pjevači, umjetnici, sportaši, trgovci ljudima, bjelosvjetske skitnice i avanturisti, socijalni slučajevi, a Zakonom o strancima i Zakonom o azilu i pripadnici »određenih društvenih skupina«. Kako te ljude primiti, čije ciljeve zadovoljiti: domaćeg pučanstva, useljenika, zemalja iz kojih useljenici dolaze ili koje strane institucije koja promovira političke ciljeve drugih zemalja, nastojeći prebaciti u Hrvatsku neke kategorije useljenika i azilanata a iz Hrvatske iseliti mlade, obrazovane obitelji, tzv. miješane brakove i visoko kvalificirane pojedince?

Hrvatska stoga treba definirati nacionalnu useljeničku politiku koja će imati jasne ciljeve: promicanje socijalnih, gospodarskih, demografskih, kulturnih i inih interesa. Po uzoru na imigracijske zemlje, dati prvenstvo domaćoj populaciji i useljavanju svojih iseljenika i njihovih obitelji i njihovih potomaka, jer to nije samo ustavna obveza nego te prioritete opravdava jednostavna *cost-benefit* analiza. Lakše je i jeftinije integrirati povratnike i useljenike koji su na neki način sačuvali veze s Hrvatskom nego strance koji s Hrvatskom nemaju nikakvu vezu, niti u njoj imaju rodbinu koja bi im mogla pomoći. Hrvatska mora odrediti uvjete pod kojima je dopušteno useljavanje stranaca, željenu strukturu stranaca, godišnje kvote koje se moraju temeljiti na dovoljno dugom roku i

²⁴ Više autora, *Useljenička politika u funkciji razvoja hrvatskog gospodarstva*, Hrvatska gospodarska komora, Zagreb, 2008.

uključivati distribucijske efekte. Nije dobro ni za Hrvatsku ni za useljenike budu li se u Hrvatskoj stvarala etnička geta i naseljavalo tek Zagreb i pokoji veći grad. Mora se nužno odrediti broj useljenika putem godišnjih kvota i uvesti sustav bodovanja. Hrvatska nema ministarstvo useljeničtva ni neko drugo centralno tijelo koje bi koordiniralo područja migracije. Sada je to područje dijelom u sklopu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa, dijelom u Ministarstvu vanjskih poslova u Upravi za hrvatske manjine, useljeničtvo i iseljeničtvo, dijelom u Ministarstvu regionalnog razvitka, šumarstva i vodnog gospodarstva u Upravi za prognanike, povratnike i izbjeglice, dijelom u Hrvatskoj matici iseljenika, dijelom u MUP-u u Upravi za inspeksijske i upravne poslove.

Do nekakvog je trulog konsenzusa oko usvajanja Strategije migracijske politike za 2007./2008. godinu došlo jer zastupnici u Hrvatskom saboru još nisu uočili da se radi o vrijednosnom izboru i da to nužno iziskuje politička nadmetanja. Radi se o nacionalnim interesima, ograničenosti hrvatskih mogućnosti integracije useljenika i potrebi očuvanja hrvatskog karaktera Republike Hrvatske. Aktualna neartikulirana hrvatska useljenička politika ide u suprotnom pravcu od politike europskih zemalja, kojima je useljenička politika pri vrhu državnih prioriteta.

Kamo ide hrvatska useljenička politika pokazuje odgovor MUP-a obitelji Hrvata, hrvatskih državljana koji rade u Njemačkoj i koja je prošlog ljeta (2010.)²⁵ htjela prijaviti prebivalište na adresi naslijeđene kuće u mjestu Reka kod Koprivnice. Moći će prijaviti prebivalište u svojoj kući kad se vrate u Hrvatsku. Vrijedilo bi ponovo uzeti u ruke Nacionalni program demografskog razvitka Republike Hrvatske, Nacionalnu populacijsku politiku, zaključke Međunarodne konferencije HGK-a i formirati multidisciplinarni tim koji bi izradio hrvatsku useljeničku politiku. Nijemci su četiri godine radili na izradi svoje useljeničke politike, pa i pored toga je u njihovu parlamentu ta politika prošla kroz iglene uši. Nije stoga realno očekivati da bi u Hrvatskoj neka radna skupina sastavljena od nekoliko službenika mogla u kratkom vremenu izraditi ozbiljnu hrvatsku useljeničku politiku i useljenički zakon.

²⁵ Pritužba Odboru za Hrvate izvan RH u arhivi Hrvatskog sabora (zbog Zakona o zaštiti podataka nije objavljeno ime podnositeljice pritužbe).