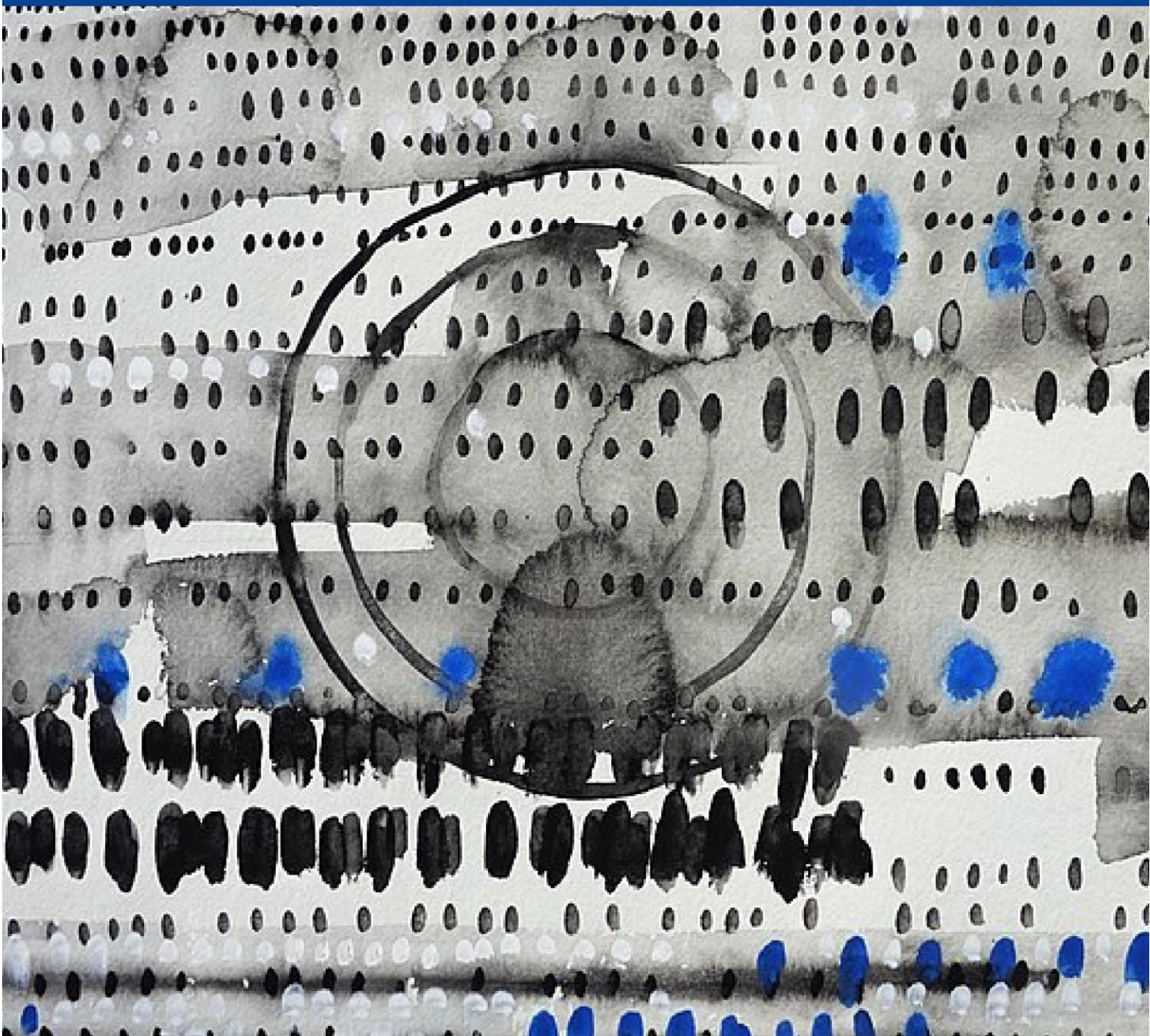




Beogradski centar za ljudska prava

# Godinu dana primene privremene zaštite u Republici Srbiji: Uporedna analiza i preporuke



Biblioteka  
Ljudska prava  
33

GODINU DANA PRIMENE PRIVREMENE ZAŠTITE U REPUBLICI SRBIJI: UPOREDNA ANALIZA I  
PREPORUKE

*Izdavač*

Beogradski centar za ljudska prava  
Kneza Miloša 4, Beograd,  
Tel/fax. (011) 308 5328; 344 7121  
e-mail: bgcentar@bgcentar.org.rs  
www.bgcentar.org.rs

*Za izdavača*

Sonja Tošković

*Urednica*

Jelena Ilić

*Autori/ke*

Katarina Kitanović  
Jelena Ilić  
Nina Miholjčić Ivković  
Petar Vidosavljević

*Lektorka*

*Aleksandra Tomašević*

*Ilustracija na korici*

*"Codes" Bruce Black, 2020, uredila Tamara Protić Milutinović*

ISBN 978-86-7202-239-1

# Godinu dana primene privremene zaštite u Republici Srbiji

Uporedna analiza i preporuke

Beogradski centar za ljudska prava

Beograd · 2023



Istraživanja i objavljivanje publikacije omogućio je UNHCR.

Ovo nije publikacija UNHCR.

UNHCR ne odgovara za njen sadržaj niti ga nužno podržava.

Svi izneti stavovi predstavljaju  
isključivo stavove autora ili izdavača  
i ne odražavaju nužno stavove UNHCR,  
Ujedinjenih nacija ili njenih država članica



# Sadržaj

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Predgovor .....</b>   | <b>1</b>  |
| <b>1.Uvod.....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>2. Direktiva o privremenoj zaštiti i njena primena u EU.....</b>  | <b>4</b>  |
| <b>3. Mehanizam privremene zaštite u Republici Srbiji .....</b>  | <b>12</b> |
| 3.1. Normativni okvir.....   | 12        |
| 3.2. Primena mehanizma privremene zaštite u Republici Srbiji .....   | 15        |
| <b>4. Odnos mehanizma privremene zaštite i postupka azila .....</b>  | <b>22</b> |
| <b>5. Preporuke za unapređenje normativnog okvira privremene zaštite i njegove pravilne i dosledne primene u Republici Srbiji.....</b> | <b>25</b> |
| <b>Literatura .....</b>  | <b>27</b> |

# Predgovor

Prema podacima Ujedinjenih nacija, međunarodni oružani sukob u Ukrajini doveo je do toga da više od 8 miliona izbeglica potraži utočište negde drugde u Evropi. Direktiva o privremenoj zaštiti iz 2001. godine (Directive 2001/55/EC od 20. jula 2001) prvi put je tada aktivirana od strane Saveta Evropske unije (u daljem tekstu EU). Iako se na Direktivu pozivalo nekoliko puta ranije, tokom odgovora na migracione tokove iz severne Afrike 2011. godine i izbegličke krize 2015. godine, ona tada nije bila aktivirana.

Koncept privremene zaštite nije definisan određenim međunarodnim pravnim instrumentom, već se za razumevanje njegovog značenja možemo osloniti na formulaciju UNHCR-a, prema kojoj je privremena zaštita „specifičan privremeni zaštitni odgovor na situacije masovnog priliva izbeglica, kada se pruža neposredna hitna zaštita od vraćanja.“ Na osnovu toga, možemo je posmatrati kao određenu vrstu međunarodne zaštite koja se može aktivirati prilikom masovnih priliva izbeglica, kada nacionalni sistemi azila nemaju kapaciteta da odgovore na novonastale potrebe i sprovedu redovne postupke utvrđivanja izbegličkog statusa.

U Republici Srbiji (u daljem tekstu RS) mehanizam privremene zaštite je prvi put aktiviran marta 2022. godine odlukom Vlade RS. Na taj način Vlada je uskladila svoju politiku sa politikom EU povodom masovnog priliva izbeglica nakon otpočinjanja međunarodnog oružanog sukoba u Ukrajini. Nakon godinu dana, Vlada RS produžila je trajanje privremene zaštite Odlukom o dopuni Odluke Vlade RS o pružanju privremene zaštite raseljenim licima koja dolaze iz Ukrajine. To znači da je do marta 2024. godine osobama poreklom iz Ukrajine omogućeno da zatraže međunarodnu zaštitu u RS.

Beogradski centar za ljudska prava (u daljem tekstu BCLJP) kroz izvršno partnerstvo sa Visokim komesarijatom Ujedinjenih nacija za izbeglice (United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) u RS od 2012. godine pruža besplatnu pravnu pomoć izbeglicama, tražiocima azila i licima kojima je odobrena privremena zaštita. Zajedničkim naporima u godinama za nama radili smo na unapređenju sistema azila i integracije izbeglica, kako kroz direktan rad sa klijentima, tako i kroz unapređenje javnih politika u cilju sprovođenja prihvaćenih međunarodnih standarda izbegličkog prava.

Publikacija koja je pred Vama: *Godinu dana primene privremene zaštite u Republici Srbiji—Uporedna analiza i preporuke*, realizuje se u okviru gorepomenutog projekta UNHCR-a „Podrška izbeglicama i tražiocima azila u Srbiji“. Svrha publikacije jeste da ukaže na važnost ostvarivanja prava izbeglica, posebno kroz prizmu mehanizma privremene zaštite koji je kao takav prvi put aktiviran u RS.

Na osnovu iskustva BCLJP, koji je pravno zastupao lica poreklom iz Ukrajine koja su želela da podnesu zahtev za privremenu zaštitu u RS i pružao im pomoć u pristupu ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, imali smo prilike da identifikujemo određene dobre prakse ali i nedostatke u pogledu pristupa pravima.



Analizom primene mehanizma privremene zaštite, želeli smo da damo svoj doprinos unapređenju politika i zaštite izbeglica. Publikacija se zasniva na analizi normativnog okvira RS, ali i uporednoj analizi našeg zakonodavstva sa pravom EU, posebno sa Direktivom o privremenoj zaštiti EU.

Dalje, publikaciju prati analiza primene mehanizma privremene zaštite kroz pristup pravima koja su garantovana Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti poput: prava na rad, obrazovanje, zdravstvenu zaštitu i dr. Dodatno, kroz uporedni prikaz, predstavljen je odnos mehanizma privremene zaštite i postupka azila.

Za potrebe analize, krajem februara i početkom marta 2023. godine, sproveli smo anketu među osobama sa odobrenom privremenom zaštitom, sa ciljem razumevanja procesa primene ovog pravnog mehanizma, kao i ispitivanja u kojoj meri osobe poreklom iz Ukrajine mogu uspešno da ostvare svoja prava.

Datim preporukama želeli smo da skrenemo pažnju na određene nedostatke i da kroz otvoreni dijalog unapredimo položaj izbeglica u RS. Želeli bismo da nalazi iz ove publikacije budu smernica i pomoć, ne samo stručnoj javnosti i državnim organima u čijoj je nadležnosti ostvarivanje prava osoba kojima je odobrena privremena zaštita, već i svima onima koji su posvećeni borbi za bolji položaj izbeglica.

Analizu su pripremili autorke i autor: Katarina Kitanović, Jelena Ilić, Nina Miholjčić Ivković i Petar Vidosavljević, a u tome su im pomogle kolegice i kolege Beogradskog centra za ljudska prava.

Urednica  
Jelena Ilić



# 1. Uvod

Koncept privremene zaštite kao takav nije definisan određenim međunarodnim pravnim instrumentom, već se za razumevanje njegovog značenja možemo osloniti na formulaciju UNHCR-a, prema kojoj privremena zaštita predstavlja „specifičan privremeni zaštitni odgovor na situacije masovnog priliva izbeglica kada se pruža neposredna hitna zaštita od vraćanja.“<sup>1</sup> U skladu sa tim, privremenu zaštitu možemo posmatrati kao vrstu međunarodne zaštite kojoj se pribegava onda kada okolnosti ulaska u državu izbeglištva ne dozvoljavaju tražiocima azila da smesta pristupe redovnom postupku utvrđivanja izbegličkog statusa ili, alternativno, dodeljivanja supsidijarne zaštite.

Situacije masovnog priliva izbeglica nalažu državama da primene ovu vrstu zaštite, što je obaveza koja proističe iz načela zabrane proterivanja (*non-refoulement*)<sup>2</sup>, i prema međunarodnom izbegličkom pravu, i prema međunarodnom pravu ljudskih prava.

Privremena zaštita se može tumačiti kao pravni mehanizam putem koga se strancu može odobriti zaštita onda kada uslovi dolaska na teritoriju određene zemlje otežavaju sprovođenje redovne procedure za dobijanje azila.<sup>3</sup> Vrlo važna karakteristika koncepta privremene zaštite se ogleda u mogućnosti pružanja ovog vida zaštite čitavim grupama ili kategorijama osoba, bez sprovođenja individualnih procedura, a radi zaštite njihovih osnovnih ljudskih prava dok čekaju na potencijalno dodeljivanje izbegličkog statusa i održivo rešenje za njihov boravak. Sasvim suprotno složenim procedurama dodeljivanja izbegličkog statusa ili statusa koji podrazumeva supsidijarna zaštita, privremena zaštita i njen kolektivni karakter omogućavaju efikasan i fleksibilan odgovor nadležnih organa u vreme krize.<sup>4</sup>

Iako privremena zaštita nije definisana, niti regulisana opšte obavezujućim međunarodno pravnim instrumentom, Izvršni komitet UNHCR-a je, sa aspekta svojih nadležnosti, usvojio Zaključke<sup>5</sup> i Smernice<sup>6</sup> o standardima pružanja ovog oblika međunarodne zaštite. U skladu sa ovim dokumentima, pod privremenom zaštitom podrazumeva se međunarodna zaštita privremenog karaktera, orijentisana na postizanje bržeg rešenja u nedostatku adekvatnijeg oblika zaštite i primenjivanjem minimalnih standarda

---

<sup>1</sup> *International Commission of Jurists (ICJ), Migration and International Human Rights Law, Practitioners Guide No. 6, Updated Edition 2014*, str. 88.

<sup>2</sup> Zabrana proterivanja i odbijanja, član 33, Ženevske konvencije Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica iz 1951.; Zabrana kolektivnog proterivanja stranaca, član 4, Evropska konvencija o ljudskim pravima/Protokol broj 4.

<sup>3</sup> *International Commission of Jurists (ICJ), Migration and International Human Rights Law*, str. 89.

<sup>4</sup> Goran Sandić, *Complementary Forms of International Protection in the Republic of Serbia*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2019, str. 16.

<sup>5</sup> UNHCR, ExCom, *Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx*, No. 22 (XXXII), 21. October 1981, dostupno na: [www.refworld.org/docid/3ae68c6e10.html](http://www.refworld.org/docid/3ae68c6e10.html).

<sup>6</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, February 2014, dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/52fba2404.html>.

međunarodnog izbegličkog prava.<sup>7</sup> Izvršni komitet UNHCR-a naglašava da, u situacijama masovnog priliva, tražiocima azila treba uvek obezbediti pristup teritoriji i barem privremeno utočište, te da te osobe treba primiti bez diskriminacije po osnovu rase, vere, političkog mišljenja, nacionalnosti ili invaliditeta. Dodatno, ističe se da ove osobe ne smeju biti kažnjene niti izložene bilo kakvom nepovoljnom postupanju na osnovu toga što se njihovo prisustvo smatra nezakonitim prema zakonodovstvu date zemlje, niti ove osobe smeju biti podvrgnute ograničenjima kretanja, sem onih ograničenja koja su neophodna u interesu javnog zdravlja i javnog poretka.<sup>8</sup> Obaveze, osim na strani države koja pruža privremenu zaštitu, postoje i u odnosu na njene korisnike, koji bi trebali da poštuju zakone i propise zemlje u kojoj se nalaze. Na državama prijema je, sa druge strane, da postepeno povećavaju obim prava koja garantuju uživaocima privremene zaštite, u nedostatku blagovremenog i adekvatnog rešenja za njenu zamenu.<sup>9</sup>

## 2. Direktiva o privremenoj zaštiti i njena primena u EU

Masovni priliv izbeglica sa prostora bivše Jugoslavije tokom 90-ih godina 20. veka podstakao je države članice da pitanje privremene zaštite regulišu na nivou Evropske unije, odnosno tadašnje Evropske zajednice, kako bi se izbegla dalja preopterećenja nacionalnih sistema azila.<sup>10</sup> Do tada, države članice primenjivale su različite forme nacionalno ustanovljenih i vremenski ograničenih mehanizama zaštite. Ovakve nacionalne forme zaštite značajno su se razlikovale među članicama, naročito u pogledu trajanja zaštite, postupaka priznavanja, ali i opsega prava garantovanih osobama kojima je ona priznata. To je dovelo do neželjenih efekata u vidu velikih razlika u broju osoba koje traže zaštitu u različitim državama članicama, ali i tzv. sekundarnih kretanja, čime se javila potreba za harmonizacijom i ustanovljavanjem zajedničkih standarda u pružanju ovog oblika zaštite.

Sa stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama,<sup>11</sup> koji je omogućio produbljivanje integracije u oblasti politike azila, a u skladu sa ciljem uspostavljanja Zajedničkog evropskog sistema azila, koji je ustanovljen na sastanku Evropskog saveta u Tampereu 1999. godine, usvojen je niz uredbi i direktiva Saveta EU kojima su ustanovljena nova pravila koja se odnose

---

<sup>7</sup> Goran Sandić, *Complementary Forms of International Protection in the Republic of Serbia*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2019, str. 17.

<sup>8</sup> International Commission of Jurists (ICJ), *Migration and International Human Rights Law*, str. 89.

<sup>9</sup> Goran Sandić, *Complementary Forms of International Protection in the Republic of Serbia*, str. 18.

<sup>10</sup> Ibid, str. 19.

<sup>11</sup> Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts – Contents, Official Journal C 340 , 10/11/1997 P. 0001 – 0144.

na standarde i bližu saradnju država članica.<sup>12</sup> Među njima je usvojena i Direktiva o privremenoj zaštiti iz 2001. godine, sa ciljem definisanja minimalnih standarda za pružanje privremene zaštite u situacijama masovnog priliva raseljenih lica i sa ciljem uspostavljanja ravnoteže u prijemu ovih lica među državama članicama.<sup>13</sup>

Direktivom o privremenoj zaštiti su utvrđeni postupci za pružanje neposredne i privremene zaštite koji se, kako je navedeno, aktiviraju onda kada postoji rizik da sistem azila neće moći da reguliše priliv izbeglica bez negativnih posledica po uspešno delovanje tog sistema, u interesu osoba o kojima je reč i drugih lica koja traže zaštitu.<sup>14</sup> Dakle, mehanizmu privremene zaštite pribegava se u izuzetnim okolnostima, u situacijama masovnog priliva raseljenih osoba, onda kada se ona ne mogu vratiti u državu svog porekla.<sup>15</sup> Direktiva sadrži i prilično široku definiciju „masovnog priliva“ podrazumevajući pod njim dolazak *velikog broja* raseljenih lica iz određene zemlje ili sa određenog geografskog područja.<sup>16</sup> O postojanju masovnog priliva odlučuje Savet EU kvalifikovanom većinom, na predlog Evropske komisije.<sup>17</sup>

Prema članu 2 (c) Direktive o privremenoj zaštiti, osobe kojima će se odobriti privremena zaštita jesu „raseljena lica“, odnosno državljani treće zemlje ili osobe bez državljanstva koje su bile primorane da napuste svoju državu porekla ili uobičajenog boravišta, ili koja su bila evakuisana, posebno na poziv međunarodnih organizacija i koja se ne mogu vratiti u bezbedne i trajne uslove zbog situacije koja preovladava u njihovoj zemlji, a koja mogu potpadati pod dejstvo člana 1 (A) Ženevske konvencije Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica iz 1951. ili drugih međunarodnih ili nacionalnih instrumenata kojima se dodeljuje međunarodna zaštita. Ova definicija naročito obuhvata osobe koje su pobegle sa područja oružanih sukoba ili rasprostranjenog nasilja, kao i osobe izložene ozbiljnoj opasnosti od sistemskog ili opšteg kršenja ljudskih prava ili koje su bile žrtve takvog kršenja.<sup>18</sup>

Po aktiviranju Direktive o privremenoj zaštiti, svaka država članica EU dužna je da osigura neometano uživanje prava sadržanih u članovima 8-16 osobama kojima je odobrena privremena zaštita. Zapravo, prava sadržana u ovim članovima u velikoj meri odražavaju ona koja su kasnije inkorporirana kroz različite pravne instrumente Zajedničkog evropskog sistema

---

<sup>12</sup> European Commission, *Study on the Temporary Protection Directive: Final Report* (Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016), dostupno na: [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/final\\_report\\_evaluation\\_tpd\\_en.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/final_report_evaluation_tpd_en.pdf), str. 11.

<sup>13</sup> European Union: Council of the European Union, *Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts Between Member States in Receiving such Persons and Bearing the Consequences Thereof*, 7 Avgust 2001, OJ L.212/12-212/23; 7.8.2001, 2001/55/EC, dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/3ddcee2e4.html>.

<sup>14</sup> Directive 2001/55/EC, član 2.

<sup>15</sup> Directive 2001/55/EC, član 2 (a).

<sup>16</sup> Directive 2001/55/EC, član 2 (d).

<sup>17</sup> Directive 2001/55/EC, član 5.

<sup>18</sup> Directive 2001/55/EC, član 2 (c).

azila, naročito ona sadržana u Kvalifikacionoj direktivi.<sup>19</sup> Garantovana prava odnose se na izdavanje ličnih dokumenata i dozvola za boravak, pristupa tržištu rada, adekvatanom smeštaju, obrazovanju, socijalnoj zaštiti, neophodnim zdravstvenim uslugama ili spajanju porodice.<sup>20</sup>

Iako osobe na koje se primenjuje privremena zaštita ne moraju da ulaze u postupak azila kako bi uživale zaštitu u državama članicama EU u kojima se nalaze,<sup>21</sup> ona u svakom trenutku imaju pravo da podnesu zahtev za azil.<sup>22</sup> Ukoliko se određenoj osobi ne usvoji zahtev za azil, države članice su dužne da joj obezbede da nastavi da uživa privremenu zaštitu sve do isteka roka njenog trajanja.<sup>23</sup>

Privremena zaštita se inicijalno odobrava na period od godinu dana, ali se može automatski produžavati za dodatnih šest meseci, najduže do godinu dana. Potom, ukoliko razlozi za privremenu zaštitu i dalje postoje, Savet EU može kvalifikovanom većinom odlučiti da se njeno trajanje dodatno produži do jedne godine.<sup>24</sup> Dakle, privremena zaštita može trajati maksimalno tri godine. Dodatno, treba istaći da se privremena zaštita može u svakom trenutku ukinuti odlukom Saveta EU, ukoliko se utvrdi da je moguć siguran i trajan povratak osoba koje uživaju njenu zaštitu, uz poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, uključujući i obaveze država članica u vezi sa zabranom proterivanja (*non-refoulement*).<sup>25</sup>

Savet EU je 4. marta 2022. godine, prvi put od stupanja na snagu Direktive o privremenoj zaštiti, usvojio Odluku o sprovođenju Direktive o privremenoj zaštiti, kojom se utvrđuje postojanje masovnog priliva osoba raseljenih iz Ukrajine i koja za posledicu ima obavezu država članica da aktiviraju pravni mehanizam o pružanju privremene zaštite.<sup>26</sup> Odluka je stupila na snagu istog dana,<sup>27</sup> a usvojena je sa ciljem pružanja neposredne zaštite osobama raseljenim iz Ukrajine nakon 24. februara 2022. godine, usled međunarodnog oružanog sukoba koji je započeo tog datuma.<sup>28</sup>

---

<sup>19</sup> European Union: Council of the European Union, *Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)*, 20 Decembar 2011, OJ L. 337/9-337/26; 20.12.2011, 2011/95/EU, dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/4f197df02.html>.

<sup>20</sup> Directive 2001/55/EC, članovi 8-16.

<sup>21</sup> Goran Sandić. *Complementary Forms of International Protection in the Republic of Serbia*, str. 19.

<sup>22</sup> Directive 2001/55/EC, član 17.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Directive 2001/55/EC, član 4.

<sup>25</sup> Directive 2001/55/EC, član 6.

<sup>26</sup> Council implementing decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382>.

<sup>27</sup> Ibid, član 4.

<sup>28</sup> Ibid, uvodna izjava (11).

Odlukom su izričito regulisana tri pitanja: utvrđeno je postojanje situacije masovnog priliva (član 1); utvrđene su kategorije osoba koje predstavljaju raseljena lica u smislu člana 2 (c) direktive (član 2); i regulišu se pitanja saradnje i zajedničkog monitoringa država članica i EU agencija, uz centralnu i koordinatorsku ulogu Evropske komisije (član 3).

Iako direktiva ne sadrži precizne indikatore za utvrđivanje situacije masovnog priliva raseljenih osoba, Savet EU se u Odluci o sprovođenju Direktive o privremenoj zaštiti pozvao na nekoliko činjenica. Najpre, Savet EU je uzeo u obzir broj osoba koji je ušao na teritoriju Evropske unije, naglašavajući da je za samo nekoliko dana od početka oružanog sukoba više od 650.000 ljudi ušlo na teritoriju EU preko Poljske, Slovačke, Mađarske i Rumunije.<sup>29</sup> Zatim, Savet je izneo svoja očekivanja koja se odnose na značajno povećanje broja raseljenih osoba koja dolaze u EU, naročito uzimajući u obzir da su državljani Ukrajine izuzeti od obaveze posedovanja vize za kratkoročne boravke u državama članicama EU.<sup>30</sup> Zatim, konstatovano je da bi se, usled ovakve razmere i očekivanog povećanja priliva izbeglih osoba, sistemi azila država članica našli u potencijalnom riziku od nemogućnosti blagovremenog procesuiranja mnogobrojnih zahteva za međunarodnom zaštitom.<sup>31</sup> Naposletku, aktiviranje mehanizma privremene zaštite opravdano je i time što je UNHCR pozdravio i podržao donošenje odluke koja bi omogućila neposredan prihvata i zbrinjavanje osoba raseljenih iz Ukrajine.<sup>32</sup>

U drugom članu odluke Saveta utvrđuju se kategorije osoba na koje se primenjuje privremena zaštita u skladu sa direktivom, ili drugi oblik adekvatne zaštite prema nacionalnom pravu država članica. Prema onome što je propisano, Direktiva 2001/55/EC se primenjuje na: 1) državljane Ukrajine; 2) osobe bez državljanstva ili državljane trećih zemalja koji u Ukrajini uživaju međunarodnu zaštitu ili drugi ekvivalentni vid nacionalne zaštite; i 3) članove porodica ovih kategorija osoba. Savet u odluci propisuje da se privremena zaštita, kako je regulisana direktivom ili drugi oblik zaštite u skladu sa nacionalnim pravom država članica, primenjuje i na osobe koje poseduju stalno nastanjenje u Ukrajini, a koja se ne mogu vratiti u svoju zemlju porekla pod bezbednim i dugotrajnim uslovima.<sup>33</sup> Drugi odgovarajući oblik zaštite prema nacionalnom pravu država članica ne mora da podrazumeva isti obim prava koji se garantuje direktivom, ali se u svakom slučaju za ova lica mora osigurati poštovanje ljudskog dostojanstva i dostojanstven životni standard.<sup>34</sup> Treba još naglasiti da direktiva dopušta državama članicama da prošire odluku Saveta tako da ona obuhvata i druge kategorije lica, ukoliko su ona raseljena iz istih razloga i iz iste zemlje ili geografskog

---

<sup>29</sup> Ibid, uvodna izjava (5).

<sup>30</sup> Ibid, uvodna izjava (6).

<sup>31</sup> Ibid, uvodna izjava (7).

<sup>32</sup> Ibid, uvodna izjava (9).

<sup>33</sup> Ibid, član 2.

<sup>34</sup> Communication from the Commission on Operational guidelines for the implementation of Council implementing Decision 2022/382 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection 2022/C 126 I/01, dostupno na [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022XC0321\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022XC0321(03)).

područja.<sup>35</sup> U skladu sa tim, Savet poziva države članice da ovim osobama dopuste ulazak u EU iz humanitarnih razloga, te da ne zahtevaju posedovanje važeće vize, važećih putnih isprava ili dokaza o dovoljnim finansijskim sredstvima za život u EU.<sup>36</sup>

Direktiva, kao deo legislative EU, obavezuje države članice samo u pogledu cilja koji treba da bude dostignut, dok im ostavlja da izaberu način na koji će ispuniti ovu obavezu. Dakle, za razliku od regulative, direktiva nije direktno primenljiva u državama članicama, već su one u obavezi da svoje nacionalno zakonodavstvo prilagode tako da standardi postavljeni direktivom budu ispunjeni.<sup>37</sup> Iz tog razloga su države članice stvorile različite prakse u sprovođenju svojih obaveza u vezi sa pružanjem zaštite licima koja dolaze iz Ukrajine. Iako Direktiva o privremenoj zaštiti postavlja minimalne standarde za pružanje ove vrste zaštite, države članice zadržavaju pravo da primene ili usvoje povoljnije uslove, standarde i status za osobe kojima je ona dodeljena.<sup>38</sup>

UNHCR je ohrabrio države na inkluzivnu primenu Odluke o sprovođenju Direktive o privremenoj zaštiti Saveta EU, u skladu sa potrebom da se osigura zaštita od proterivanja i pomoć osobama koje dolaze iz Ukrajine u situaciji masovnog priliva.<sup>39</sup> Tako su Slovenija, Luksemburg i Portugalija proširile primenu odluke i na osobe koje su imale privremeni boravak u Ukrajini, dok su Nemačka, Finska i Španija zaštitu dodeljivale i onim ukrajinskim državljanima koji su boravili u tim državama i pre izbijanja krize.<sup>40</sup> U pogledu registracije, neke države odlučile su se za povećanje kapaciteta (Češka, Bugarska), dok se nekoliko njih opredililo za brzo razvijanje onlajn sistema registracije, radi olakšavanja i ubrzavanja same procedure. Tako je, na primer, Ministarstvo za migracije i azil u Grčkoj pokrenulo sajt putem kog osobe mogu da se registruju i podnesu zahtev za privremenu zaštitu na grčkom, ukrajinskom i engleskom jeziku.<sup>41</sup> U Holandiji su lica raseljena iz Ukrajine podnosila i zahtev za azil (koji je u fazi mirovanja dok traje privremena zaštita), a sve u cilju neometanog uživanja zaštite nakon isteka trajanja privremene zaštite.

U skladu sa preporukama Evropske komisije u vezi sa identifikacijom, određene države prihvataju bilo koji raspoloživ identifikacioni dokument u svrhu registracije i dodeljivanja zaštite.<sup>42</sup> Tako, recimo, u Slovačkoj podnosioci zahteva mogu da dokažu svoj identitet prilaganjem vozačke dozvole zajedno sa izvodom iz matične knjige rođenih ili isteklim putnim

---

<sup>35</sup> Directive 2001/55/EC, član 7 (1).

<sup>36</sup> Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022, uvodna izjava (13).

<sup>37</sup> Article 288 of the Treaty on the Functioning of the European Union, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>.

<sup>38</sup> Directive 2001/55/EC, član 3 (5).

<sup>39</sup> UNHCR, *The EU Temporary Protection Directive in practice 2022*, dostupno na: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/93633> str.2.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> <https://apps.migration.gov.gr/temporary-protection/?lang=en> Ibid, str. 4.

<sup>42</sup> Communication from the Commission on Operational guidelines for the implementation of Council implementing Decision 2022/382, str.4.

ispravama.<sup>43</sup> U skladu sa obavezama koje proizilaze iz direktive,<sup>44</sup> države članice EU su izradile brošure, razvile internet platforme i uspostavile telefonske linije kako bi raseljenima iz Ukrajine bile dostupne sve neophodne informacije o garantovanim pravima i dostupnim uslugama,<sup>45</sup>

Nakon dodeljivanja privremene zaštite, države članice njenim uživaocima garantuju pristup čitavom korpusu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava: pristup tržištu rada, adekvatnom smeštaju, obrazovanju, socijalnoj zaštiti ili neophodnim zdravstvenim uslugama. Iako je pravo na rad garantovano Direktivom o privremenoj zaštiti, ostvarivanje ovog prava ostaje podložno „važecim profesionalnim pravilima i nacionalnim politikama tržišta rada.“<sup>46</sup> U praksi, u većini država članica EU, osobe kojima je odobrena privremena zaštita imaju pravo da pristupe tržištu rada bez ikakvih ograničenja, odmah po izdavanju ličnih dokumenata i boravišnih dozvola.<sup>47</sup> Pribavljanje radne dozvole ostaje obavezno u Austriji, iako je procedura pojednostavljena uklanjanjem testa tržišta rada,<sup>48</sup> dok su Francuska, Mađarska i Italija u međuvremenu ukinule postojeća ograničenja i tako omogućile potpuno slobodan pristup tržištu rada.<sup>49</sup> Prema istraživanju koje je sprovedla Agencija EU za osnovna prava, najveća prepreka uspešnoj integraciji ovih osoba na tržište rada predstavlja jezička barijera.<sup>50</sup> Upravo iz tog razloga su u pojedinim državama članicama EU (npr. u Austriji, Nemačkoj, Norveškoj) izbeglicama iz Ukrajine dostupni kursevi jezika države prijema. Nacionalne službe za zapošljavanje u Letoniji i Češkoj nude besplatno pohađanje kurseva jezika osobama iz Ukrajine koje se nalaze na evidenciji nezaposlenih lica u potrazi za zaposlenjem.<sup>51</sup>

Prema direktivi, države članice su u obavezi da osobama kojima je dodeljena privremena zaštita obezbede adekvatan smeštaj ili, alternativno, novčana sredstva za pokrivanje troškova smeštaja.<sup>52</sup> U skladu s tim, najveći broj država članica, pored smeštaja u prihvatnim centrima, nudi i pomoć za smeštaj na privatnoj adresi, bilo da pomoć dobijaju direktno osobe kojima je dodeljena privremena zaštita ili pružaoci usluge smeštaja za ove osobe.<sup>53</sup> Tako, na primer, Letonija pruža finansijsku podršku domaćinstvima koja zbrinjavaju

---

<sup>43</sup> UNHCR, *The EU Temporary Protection Directive in practice 2022*, str. 5.

<sup>44</sup> Directive 2001/55/EC, član 9.

<sup>45</sup> Ibid, str. 6.

<sup>46</sup> Directive 2001/55/EC, član 12.

<sup>47</sup> OECD, *Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries* (OECD Publishing, Paris, 2022), dostupno na: <https://www.oecd.org/publications/rights-and-support-for-ukrainian-refugees-in-receiving-countries-09beb886-en.htm>.

<sup>48</sup> ECRE, *Information Sheet – Measures in response to the arrival of displaced people fleeing the war in Ukraine*, January 2023, dostupno na: <https://ecre.org/wp-content/uploads/2022/12/ECRE-Update-November-2022-Implementation-of-the-TPD.pdf>, 54. str.

<sup>49</sup> ECRE, *Information Sheet*, strane 26, 36.

<sup>50</sup> European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Fleeing Ukraine: Displaced people's experiences in the EU* (Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023), dostupno na: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2023-ukraine-survey\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2023-ukraine-survey_en.pdf) str. 43.

<sup>51</sup> OECD, *Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries*, 19. str.

<sup>52</sup> Directive 2001/55/EC, član 13.

<sup>53</sup> OECD, *Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries*, 14. str.



osobe raseljene iz Ukrajine do maksimalnog iznosa od 300 EUR mesečno. Dodatno, u Letoniji se novčana nadoknada može obezbediti i neposredno osobama kojima je odobrena privremena zaštita, do iznosa od 400 EUR, za pokrivanje troškova stanarine i komunalija.<sup>54</sup> Pored obezbeđivanja adekvatnog smeštaja, direktiva propisuje i obavezu država članica da pruži socijalnu zaštitu i neophodnu novčanu pomoć, ukoliko ove osobe nemaju dovoljno sredstava za nužno izdržavanje.<sup>55</sup> U skladu sa tim, većina članica predviđa finansijsku podršku osobama raseljenim iz Ukrajine, iako se modaliteti takve podrške razlikuju od države do države. Određena grupa zemalja (Estonija, Letonija, Litvanija, Luksemburg, Malta, Češka) izjednačava osobe raseljene iz Ukrajine sa svojim državljanima u pogledu pristupa uslugama socijalne zaštite. Sa druge strane, neke države članice su se odlučile da ograniče pružanje socijalne zaštite, bilo na određeni vremenski period (Italija), bilo da su iznos novčane pomoći učinile zavisnim od porodične situacije i nivoa podrške za obezbeđivanje adekvatnog smeštaja (npr. Austrija, Finska, Francuska).<sup>56</sup> Mađarska je, primera radi, dobijanje novčane socijalne pomoći usloвила obavezanim registrovanjem na evidenciju nezaposlenih nacionalne službe za zapošljavanje i redovnim mesečnim javljanjem.<sup>57</sup> Određena grupa država članica, pored obezbeđivanja socijalne pomoći, ovim osobama pruža jednokratnu finansijsku podršku za pokrivanje troškova hitnih i osnovnih potreba (npr. Poljska, Bugarska).<sup>58</sup>

U pogledu prava na obrazovanje, direktiva propisuje da bi svakom detetu kom je odobrena privremena zaštita države članice trebale da garantuju pristup obrazovnom sistemu pod jednakim uslovima kao i svojim državljanima.<sup>59</sup> U praksi, sve države članice EU su decima poreklom iz Ukrajine obezbedile pristup obrazovanju. U mnogim državama članicama, posebno u Nemačkoj i Grčkoj, obezbeđeni su i pripremni časovi za decu kao vid obrazovne podrške u savladavanju jezičke barijere.<sup>60</sup> Iako je omogućavanje pristupa visokom obrazovanju manje uobičajena praksa među državama članicama, određeni broj njih predviđa finansijsku podršku licima poreklom iz Ukrajine koja su se opredelila za nastavak obrazovanja.<sup>61</sup>

Direktiva propisuje obavezu država članica da osobama kojima je odobrena privremena zaštita obezbede neophodnu pomoć u vezi sa zdravstvenom zaštitom. To bi, u najmanju ruku, trebalo da podrazumeva pristup hitnim medicinskim uslugama, a naročito za nepraćenu ili razdvojenu decu, žrtve torture, žrtve seksualnog i/ili rodno zasnovanog nasilja.<sup>62</sup> Čini se da većina država članica, u pogledu zdravstvene zaštite, pruža pristup samo hitnim medicinskim uslugama. Ipak, određeni broj država prepoznao je potrebu da nekim ranjivim

---

<sup>54</sup> ECRE, *Information Sheet*, str. 44.

<sup>55</sup> Directive 2001/55/EC, član 13.

<sup>56</sup> OECD, *Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries*, str. 16.

<sup>57</sup> [Frequently asked questions and answers for refugees from Ukraine - Hungarian Helsinki Committee](#)

<sup>58</sup> OECD, *Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries*, str. 16.

<sup>59</sup> Directive 2001/55/EC, član 14.

<sup>60</sup> OECD, *Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries*, str. 17.

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> Directive 2001/55/EC, član 13.

kategorijama osoba obezbedi pristup zdravstvenoj zaštiti pod istim uslovima kao i svojim državljanima (npr. Bugarska, Švedska).<sup>63</sup> Češka je, recimo, vremenski ograničila zdravstveno osiguranje osobama raseljenim iz Ukrajine na 150 dana.<sup>64</sup> Sa druge strane, postoje i one države članice koje su izbeglicama iz Ukrajine obezbedile potpuno besplatan pristup uslugama državnog zdravstvenog sistema (npr. Italija, Grčka<sup>65</sup>, Letonija, Malta, Portugal, Slovačka).<sup>66</sup>

Iako je široko uvreženo mišljenje da je EU dobro odgovorila na masovni priliv osoba raseljenih iz Ukrajine i da je za to u velikoj meri zaslužno aktiviranje mehanizma privremene zaštite, i dalje je na snazi predlog Evropske komisije iz 2020. godine, da se kao deo Novog pakta o migracijama i azilu usvoji uredba kojom bi se regulisala postupanja u situacijama krize i kojom bi se ustanovio novi mehanizam – „neposredna zaštita“ (*immediate protection*). U svom zvaničnom predlogu, Komisija navodi da Direktiva ne odgovara više trenutnim prilikama i stvarnosti, te da je nužno da bude ukinuta. Podsećanja radi, u vreme iznošenja ovog predloga, mehanizam privremene zaštite predviđen Direktivom još uvek nije bio aktiviran.

Jedan od najvećih nedostataka Direktive o privremenoj zaštiti se ogleda u činjenici da je pravno postojanje masovnog priliva i posledično aktiviranje privremene zaštite rezultat političke odluke. Naime, prema direktivi, Savet EU je taj koji odlučuje o tome da li postoji situacija masovnog priliva.<sup>67</sup> Ovde naročito treba imati u vidu da odluka Saveta EU ne mora da se zasniva na proceni efikasnosti i efektivnosti sistema azila, već im široka definicija masovnog priliva ostavlja dovoljno manevarskog prostora da odluku zasnuju na sopstvenim uskim interesima.

Sa druge strane, umesto donošenja odluke u Savetu, o aktiviranju „neposredne zaštite“ direktno bi odlučivalo ekspertsko telo Unije – Evropska komisija. Ipak, treba imati u vidu da države članice o pitanjima azila uglavnom odlučuju kvalifikovanim većinom. U skladu sa tim, mogućnosti za blokiranje aktiviranja ovog mehanizma od strane nekolicine država koje bi se potencijalno vodile sopstvenim uskim interesima prilično su ograničene. Sa druge strane, malo je verovatno da bi Evropska komisija predložila bilo šta čemu bi se (ključne) države članice u Savetu usprotivile, tako da je ova najčešće isticana prednost „neposredne“ naspram „privremene“ zaštite u najmanju ruku upitna. EU ne bi trebalo tako lako da odbaci mehanizam koji se pokazao izuzetno efikasnim u ispunjenju jednog od osnovnih ciljeva sa kojim je ustanovljen, a to je rasterećenje sistema azila država članica u situacijama masovnog priliva izbeglica uvođenjem pojednostavljenih postupaka za dodeljivanje zaštite i pristup garantovanim pravima.

---

<sup>63</sup> OECD, *Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries*, str. 15.

<sup>64</sup> ECRE, *Information Sheet*, str. 19.

<sup>65</sup> [For Ukrainians - UNHCR Greece](#)

<sup>66</sup> ECRE, *Information Sheet*, str. 43, 46, 53, 64. i 74.

<sup>67</sup> Directive 2001/55/EC, član 5.

## 3. Mehanizam privremene zaštite u Republici Srbiji

### 3.1. Normativni okvir

RS je obavezu usklađivanja svog zakonodavstva sa pravom EU preuzela članom 72 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, koji je stupio na snagu 2013. godine.<sup>68</sup> Imajući u vidu da članstvo u EU predstavlja strateško opredeljenje Republike Srbije, napredovanje u procesu pregovora o članstvu jeste uslovljeno stepenom usklađenosti domaćih normi sa pravom EU. Pomenuta obaveza postoji i za Poglavlje 24 - *Pravda, sloboda i bezbednost*, u okviru prvog klastera, koje obuhvata oblast azila i migracija. Usvajanjem Zakona o azilu<sup>69</sup> iz 2007. godine, RS je krenula putem usaglašavanja sa ustanovljenim evropskim standardima u ovoj oblasti, te su i mnogi od instituta koje ovaj zakon uvodi i definiše preuzeti direktno iz sekundarnog zakonodavstva Evropske unije. Ipak, odredbe kojima se regulisala privremena zaštita bile su samo delimično usaglašene sa Direktivom o privremenoj zaštiti Evropske unije iz 2001. godine. Tadašnji Zakon o azilu je na opšti način definisao prava osoba kojima je odobrena privremena zaštita. Značajne razlike u odnosu na zakonodavstvo EU postojale su u samoj definiciji, neodređivanju maksimalnog roka trajanja privremene zaštite, kao i odsustva prava na socijalnu pomoć i pristup tržištu rada za osobe kojima je odobrena privremena zaštita.<sup>70</sup> Štaviše, samo pružanje privremene zaštite zakonodavac je ograničio „socijalnim, ekonomskim i drugim mogućnostima RS.“<sup>71</sup> Ovakva rešenja izmenjena su usvajanjem novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti<sup>72</sup>, koji je stupio na snagu 2018. godine i čije se odredbe i danas primenjuju, a značajno su usklađenije sa važećom Direktivom Evropske unije.

U skladu sa članom 74 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, privremena zaštita se odobrava u vanrednom postupku u slučaju masovnog priliva raseljenih lica koja se ne mogu vratiti u državu svog porekla ili uobičajenog boravišta i kada postoji rizik da zbog tog masovnog priliva nije moguće efikasno sprovesti svaki individualni postupak azila radi zaštite interesa raseljenih lica i drugih osoba koje traže zaštitu. Istim članom određeno je da odluku o pružanju privremene zaštite donosi Vlada. Dalje, zakonodavac navodi da se raseljenim licima smatraju stranci koji su bili prisiljeni da napuste područje ili državu svog porekla ili uobičajenog boravišta, odnosno koji su bili evakuisani, a koji se ne mogu vratiti u trajne i sigurne uslove života zbog situacije koja preovladava u toj državi, a naročito:

- 1) lica koja su napustila područje oružanih sukoba ili lokalnog nasilja;

---

<sup>68</sup> Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, „*Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori*“, br. 83/2008, član 72.

<sup>69</sup> Zakon o azilu, „*Sl. glasnik RS*“ br. 109/07.

<sup>70</sup> Članovi 36, 37 i 38. Zakona o azilu.

<sup>71</sup> Čl. 36 Zakona o azilu.

<sup>72</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, „*Sl. glasnik RS*“, br. 24/2018.

2) lica koja su u ozbiljnoj opasnosti od masovnog kršenja ljudskih prava ili koja su bila žrtve tog kršenja.

Zakon dalje predviđa da se privremena zaštita može odobriti i licima koja su u vreme donošenja odluke o privremenoj zaštiti zakonito boravila u Republici Srbiji, ali kojima je pravo na boravak isteklo pre ukidanja odluke o privremenoj zaštiti. Ovakvo rešenje je povoljnije od onog koje postoji na nivou Evropske unije, budući da ni direktiva ni odluka Saveta ne prepoznaju ovu kategoriju osoba, već se samo ostavlja mogućnost državama članicama da prošire personalni obuhvat privremene zaštite i na druge raseljene iz istih razloga i iz iste države porekla. Zakon propisuje da se osobe kojima je odobrena privremena zaštita registruju u skladu sa odredbama istog zakona i da se za svaku osobu posebno donosi odluka o odobrenju privremene zaštite.<sup>73</sup>

RS je prvi put aktivirala mehanizam privremene zaštite u martu 2022. godine donošenjem Odluke Vlade RS<sup>74</sup> i tako se uskladila s pristupom država članica EU u upravljanju situacijom masovnog priliva ljudi izazvanom međunarodnim oružanim sukobom u Ukrajini. Odluka Vlade, koja je stupila na snagu 19. marta 2022. godine, obuhvata osobe koje su bile prinuđene da napuste Ukrajinu kao zemlju svog porekla ili uobičajenog boravišta, ili su bile evakuisane iz Ukrajine, a koje se, zbog aktuelne situacije u toj državi, ne mogu vratiti u trajne i sigurne uslove života. Odluka se odnosi na državljane Ukrajine i članove njihovih porodica koji su boravili u Ukrajini, tražioce azila, osobe bez državljanstva i strane državljane s odobrenim azilom ili istovetnom nacionalnom zaštitom u Ukrajini i članove njihovih porodica sa odobrenim boravkom u Ukrajini.

Dalje, Odluka se odnosi i na strane državljane sa odobrenim važećim stalnim nastanjenjem ili privremenim boravkom u Ukrajini koji se ne mogu vratiti u svoju zemlju. Prema odluci, privremena zaštita se primenjuje i na državljane Ukrajine i članove njihovih porodica koji su zakonito boravili u Republici Srbiji u vreme donošenja Odluke, a pravo na boravak im je isteklo pre njenog ukidanja.<sup>75</sup> Sprovođenje postupka i donošenje rešenja po zahtevima za odobrenje privremene zaštite je u nadležnosti Kancelarije za azil, organizacione jedinice Uprave granične policije Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP). Prema Zakonu o azilu i privremenoj zaštiti, privremena zaštita se odobrava na period od godinu dana. Međutim, ukoliko po isteku roka i dalje postoje razlozi za privremenu zaštitu, njeno važenje se može produžiti za dodatnih šest meseci, a najduže do godinu dana.<sup>76</sup> Privremena zaštita prestaje kada protekne rok na koji je odobrena ili kada prestanu razlozi zbog kojih je odobrena, o čemu odluku donosi Vlada. Izuzetno, privremena zaštita može prestati na osnovu

---

<sup>73</sup> Čl. 74 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

<sup>74</sup> Odluka Vlade Republike Srbije o pružanju privremene zaštite u Republici Srbiji raseljenim licima koja dolaze iz Ukrajine, „Sl. glasnik RS“, br. 36/2022.

<sup>75</sup> Ibid, tačke 1 i 2.

<sup>76</sup> Čl. 75, st. 1 i 2 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti. Istim članom Zakona propisano je da privremena zaštita prestaje kada protekne rok za koji je odobrena ili kada prestanu razlozi zbog kojih je odobrena, o čemu odluku donosi Vlada RS.

odluke Kancelarije za azil, kad se utvrdi da u odnosu na osobu postoje razlozi zbog kojih joj se može uskratiti pravo na utočište.

RS je u martu 2023. godine, godinu dana od otpočinjanja međunarodnog oružanog sukoba u Ukrajini, produžila trajanje privremene zaštite Odlukom o dopuni Odluke Vlade Republike Srbije o pružanju privremene zaštite raseljenim licima koja dolaze iz Ukrajine od 17. marta 2023. godine.<sup>77</sup> Odlukom je utvrđeno da razlozi za privremenu zaštitu i dalje postoje, usled čega se njeno trajanje produžava na dodatnih godinu dana, do 18. marta 2024. godine. U skladu sa Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti, osoba kojoj je odobrena privremena zaštita ima pravo da podnese zahtev za azil u RS.<sup>78</sup>

U skladu sa pomenutim zakonom, ali i odlukom kojom se aktivira mehanizam privremene zaštite, osobama kojima je odobrena privremena zaštita garantuje se pristup svim pravima iz čl. 76 Zakona. Osoba kojoj je odobrena privremena zaštita ima pravo na:

- 1) boravak u periodu važenja privremene zaštite;
- 2) ispravu koja potvrđuje njegov status i pravo na boravak;
- 3) zdravstvenu zaštitu, u skladu sa propisima kojima je uređena zdravstvena zaštita stranaca;
- 4) pristup tržištu rada u periodu važenja privremene zaštite, u skladu sa propisima kojima se uređuje zapošljavanje stranaca;
- 5) besplatno osnovno i srednje obrazovanje u državnim školama, u skladu sa posebnim propisima;
- 6) pravnu pomoć pod uslovima propisanim za tražioca;
- 7) slobodu veroispovesti pod istim uslovima kao državljani Republike Srbije;
- 8) kolektivni smeštaj u objektima određenim za te namene, pri čemu odluku o smeštaju lica kojima je odobrena privremena zaštita donosi Vlada, na predlog Komesarijata;
- 9) odgovarajući smeštaj ako se radi o osobi kojoj su potrebne posebne prihvatne garancije, u skladu sa načelom obezbeđenja posebnih procesnih i prihvatnih garancija,<sup>79</sup> što se posebno odnosi na: maloletna lica, maloletna lica bez pratnje, osobe sa invaliditetom, starija lica, trudnice, samohrane roditelje sa maloletnom decom, žrtve trgovine ljudima, teško bolesna lica, osobe sa duševnim poremećajima, kao i lica

---

<sup>77</sup> Odluka o dopuni Odluke o pružanju privremene zaštite u Republici Srbiji raseljenim licima koja dolaze iz Ukrajine, „Sl. glasnik RS”, broj 21/2023-44.

<sup>78</sup> Čl. 76, st. 2 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

<sup>79</sup> Čl. 17 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

koja su bila mučena, silovana ili izložena drugim teškim oblicima psihološkog, fizičkog ili polnog nasilja, kao što su žene žrtve sakaćenja polnih organa.

Zakonom se takođe propisuje da nadležni organ može, u opravdanim slučajevima, dozvoliti spajanje porodice u Republici Srbiji za osobe sa odobrenom privremenom zaštitom i na taj način odobriti privremenu zaštitu i članovima porodice. U pogledu obaveza na strani osoba kojima je odobrena privremena zaštita, propisuje se dužnost poštovanja Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata Republike Srbije.<sup>80</sup>

U skladu sa navedenim, može se izvesti zaključak o generalnoj usklađenosti Zakona o azilu i privremenoj zaštiti sa Direktivom o privremenoj zaštiti EU, uz postojanje određenih razlika. Naime, najveća razlika u odnosu na direktivu se tiče maksimalne dužine trajanja privremene zaštite. Kao što je ranije navedeno, direktiva omogućava trajanje privremene zaštite do maksimalnog perioda od tri godine, dok se prema važećem Zakonu o azilu i privremenoj zaštiti privremena zaštita u Republici Srbiji može produžiti najduže do godinu dana, što znači da je maksimalni period njenog trajanja dve godine. Dalje, razlike postoje i u sadržini garantovanih prava. Po pitanju prava na smeštaj, Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti garantovano je pravo na kolektivni smeštaj u objektima određenim za te namene ili odgovarajući smeštaj ako se radi o osobi kojoj su potrebne posebne prihvatne garancije. Za razliku od rešenja iz direktive, zakon propušta da propiše pravo na novčanu pomoć za pokrivanje troškova smeštaja na privatnoj adresi za osobe kojima je odobrena privremena zaštita. Ovakva vrsta pomoći predviđena je samo za osobe kojima je odobren azil u Republici Srbiji.<sup>81</sup> Takođe, pravo na socijalnu pomoć u skladu sa zakonom je rezervisano samo za osobe kojima je odobren azil i tražioce azila koji borave na privatnoj adresi.<sup>82</sup> Ovakvo rešenje neusklađeno je sa Direktivom EU i praksom država članica, koje garantuju pravo na novčanu pomoć u slučaju da osoba kojoj je odobrena privremena zaštita ne poseduje dovoljno sredstava za svoje nužno izdržavanje.

### 3.2. Primena mehanizma privremene zaštite u Republici Srbiji

Tim Beogradskog centra za ljudska prava (u daljem tekstu: BCLJP) je od marta 2022. godine pravno zastupao osobe poreklom iz Ukrajine koje su želela da podnesu zahtev za privremenu zaštitu u Republici Srbiji i pružao im pomoć u pristupu ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Tim BCLJP-a je zastupao osobe koje borave na privatnoj adresi, ali i one smeštene u centru za azil u Vranju, objektu u nadležnosti Komesarijata za izbeglice i migracije RS (u daljem tekstu KIRS), koji je predviđen za boravak izbeglica iz Ukrajine, i na taj način aktivno pratio primenu pravnog mehanizma privremene zaštite. Nakon nešto više od godinu

---

<sup>80</sup> Čl. 76, st. 2 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

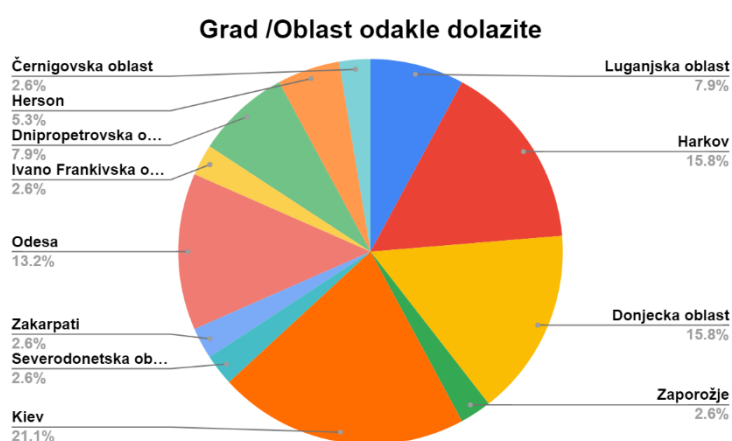
<sup>81</sup> Čl. 61, Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

<sup>82</sup> Članovi 53 i 67 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

dana primene odluke, mogu se identifikovati određene dobre prakse, ali i nedostaci, kako u postupanju nadležnih organa prema ovoj kategoriji stranaca, tako i u njihovom pristupu zagarrantovanim pravima.

Dodatno, BCLJP je krajem februara i početkom marta 2023. godine sproveo anketu među osobama sa odobrenom privremenom zaštitom u Republici Srbiji, sa ciljem razumevanja procesa primene ovog pravnog mehanizma i analiziranja u kojoj meri osobe poreklom iz Ukrajine mogu uspešno da ostvare svoja prava. BCLJP je istraživanjem obuhvatio osobe sa odobrenom privremenom zaštitom koja borave kako u centru za azil u Vranju, tako i na privatnoj adresi širom Srbije.<sup>83</sup> Anketa se sastojala od 39 pitanja mešovitoog karaktera, od kojih je većina bila otvorenog tipa sa mogućnošću detaljnijeg obrazloženja odgovora. Ukupno 38 izbeglica je učestvovalo u istraživanju.

Nalazi iz ankete su dali značajne odgovore na pitanja na koji način izbeglice razumeju prava koja proizilaze iz mehanizma privremene zaštite. Najpre, u pogledu pristupa postupku za odobrenje privremene zaštite, formalnosti su bile svedene na minimum, sa ciljem da procedura bude što jednostavnija. Nakon registracije stranaca od strane MUP-a, dovoljno je bilo da lice priloži dokument kojim dokazuje ukrajinsko državljanstvo, odobren azil ili istovetnu nacionalnu zaštitu, stalno nastanjenje ili privremeni boravak u Ukrajini, kako bi Kancelarija za azil izdala rešenje kojim odobrava privremenu zaštitu. Kancelarija za azil je u periodu od stupanja odluke Vlade na snagu do 1. aprila 2023. godine donela 1.232 rešenja kojima se odobrava privremena zaštita. U navedenom periodu je ukupno 1.262 osoba podnelo zahtev za odobrenje privremene zaštite, od čega je bilo 856 žena i 406 muškarca, uključujući i 309 dece. Među osobama koje su tražile privremenu zaštitu nije bilo dece bez pratnje, ali je u skladu sa odlukom bilo državljana trećih zemalja koji su imali regulisan boravak u Ukrajini.



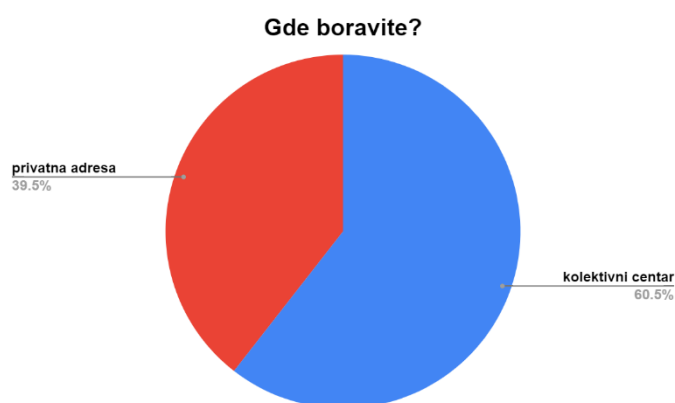
<sup>83</sup> Anketa je u većini slučajeva distribuirana i popunjavana putem onlajn formulara, dok je tokom redovnih poseta BCLJP-a centru za azil u Vranju, nekoliko anketa sprovedeno direktno kroz razgovor s korisnicima.



Najveći broj osoba kojima je odobrena privremena zaštita jesu državljani Ukrajine (1.166), ali je Kancelarija za azil usvajala zahteve i državljanima Rusije (28), Uzbekistana (6), Jermenije (5), Libije (3), Kine (2), te Belorusije, Bosne i Hercegovine, Gruzije i Letonije (po 1). Najveći broj ispitanika koji su učestvovali u istraživanju BCLJP-a dolazi iz Kijeva (21.1 odsto), zatim podjednak procenat dolazi iz Harkova i Donjecke oblasti (15.8 odsto), dok je 13.2 odsto došlo iz Odese.

Primer dobre prakse predstavlja i rad Kancelarije za azil, koja je uz rešenja o dodeljivanju privremene zaštite dodavala prilog sa poukom o pravima na ukrajinskom i ruskom jeziku, sa uputstvom da im se za sva dodatna pitanja mogu obratiti putem imejl adrese posebno kreirane za osobe poreklom iz Ukrajine i pitanja u vezi sa privremenom zaštitom. U pogledu pružanja informacija o njihovim pravima, anketirani ispitanici su najčešće navodili BCLJP, KIRS i MUP kao relevantne izvore informacija, dok je nekolicina navodila da se informisala putem interneta, društvenih mreža ili preko rođaka i poznanika. Takođe, većina njih je navodila kombinaciju nekoliko gore pomenutih izvora informacija.

Tokom prvih godinu dana važenja privremene zaštite, izbeglice poreklom iz Ukrajine sa odobrenom zaštitom su neometano ulazile i izlazile iz Republike Srbije bez većih poteškoća prilikom prelaska državne granice. Granična policija odobravala je slobodan ulazak na teritoriju Republike Srbije državljanima trećih zemalja, prema kojima inače ima uspostavljen vizni režim, a koji potpadaju pod obuhvat Odluke Vlade o privremenoj zaštiti. Sličnu praksu imale su i zemlje EU. Ovakvo postupanje granične policije predstavlja primer dobre prakse, kao i činjenica da privremeno i povremeno vraćanje u Ukrajinu nije imalo uticaja na uživanje i kontinuitet privremene zaštite u Republici Srbiji.



Prema nalazima ankete, većina ispitanika (63.2 odsto) već godinu dana boravi u Republici Srbiji, dok oko 15 odsto navodi da je u Republici Srbiji duže od 6 meseci. Kada je reč o mestu boravka, 60 odsto anketiranih je smešteno u centru za azil u Vranju, dok ostatak boravi na privatnim adresama, i to u najvećem broju slučajeva u Beogradu, dok se gradovi

poput Novog Sada, Smedereva i Kragujevca takođe navode kao trenutno mesto boravka. Većina ispitanika navodi da je zadovoljna trenutnim uslovima smeštaja.

Prema Zakonu o azilu i privremenoj zaštiti, osobi ko joj je odobrena privremena zaštita ličnu kartu na propisanom obrascu izdaje Kancelarija za azil, sa rokom važenja koji je jednak roku na koji mu je odobrena privremena zaštita.<sup>84</sup> Sadržina i izgled obrazaca ličnih karata uređeni su Pravilnikom o sadržini i izgledu obrasca zahteva za azil i sadržini i izgledu obrazaca isprava koje se izdaju tražiocu azila i osobi kojoj je odobren azil ili privremena zaštita.<sup>85</sup> Pravilnikom je određen format na papiru, koji se popunjava rukom, ima fotografiju nosioca u boji pečat Kancelarije za azil.

Sadržina lične karte za lica kojima je odobrena privremena zaštita predstavlja jedan od glavnih izazova pri ostvarivanju garantovanih prava. Naime, lične karte za ova lica su nepotpune, budući da ne sadrže podatke o evidencijskom broju stranca (EBS). Dodatno, trebalo bi da Pravilnik bude usklađen sa odredbama Zakona o ličnoj karti,<sup>86</sup> posebno u pogledu mogućnosti izdavanja biometrijskog dokumenta. Na važnost i neophodnost posedovanja biometrijskih ličnih dokumenata BCLJP ukazuje godinama unazad, naročito imajući u vidu značajnu ulogu ličnog dokumenta za svakodnevni život izbeglica i pristup pravima. Neadekvatan izgled ličnih karata ove kategorije osoba, bez svih neophodnih elemenata, otvara put diskriminaciji postupajućih organa. Kada je reč o dužini čekanja da Kancelarija za azil izda rešenje o privremenoj zaštiti i ličnu kartu, većina ispitanika je navela da je na rešenje čekala oko mesec dana, a na ličnu kartu isto toliko ili malo duže. Praksa Kancelarije za azil je bila da lična dokumenta izdaje sa rokom važenja privremene zaštite u skladu sa odlukom Vlade, bez obzira na to kada je zahtev za ličnu kartu podnet.

U skladu sa Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti, pristup tržištu rada ostvaruje se u skladu sa propisima kojima se uređuje zapošljavanje stranaca. Zakon o zapošljavanju stranaca<sup>87</sup> prepoznaje ove osobe kao osobe iz posebne kategorije stranaca, usled čega se osobama kojima je odobrena privremena zaštita na zahtev izdaje lična radna dozvola. Lična radna dozvola se izdaje na period trajanja statusa lica sa privremenom zaštitom, odnosno trajanja lične karte za lice kom je odobrena privremena zaštita.<sup>88</sup> Osobe poreklom iz Ukrajine sa odobrenom privremenom zaštitom, za razliku od tražilaca azila, stiču pravo na pristup tržištu rada odmah po donošenju rešenja o odobrenju privremene zaštite. U odnosu na ostale posebne kategorije stranaca, pristup tržištu rada bio je dodatno olakšan i usled delimičnog oslobođenja od plaćanja takse za izdavanje lične radne dozvole, pozivajući se na siromaško pravo, a u skladu sa Mišljenjem Ministarstva finansija. To je u praksi značilo da je iznos od 14.360 RSD za taksu i 330 RSD za podnesak bio umanjen za 10.000 RSD u skladu sa članom 19

---

<sup>84</sup> Čl. 87 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

<sup>85</sup> Pravilnik o sadržini i izgledu obrasca zahteva za azil i sadržini i izgledu obrazaca isprava koje se izdaju tražiocu azila i licu kojem je odobren azil ili privremena zaštita, „Sl. glasnik RS“, br. 42/18.

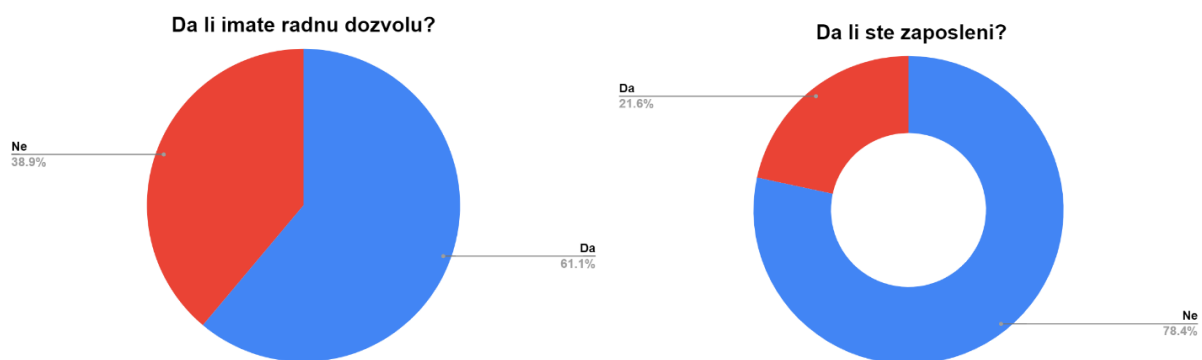
<sup>86</sup> Zakon o ličnoj karti, „Sl. glasnik RS“, br. 62/2006, 36/2011 i 53/2021.

<sup>87</sup> Sl. glasnik RS, br. 128/2014, 113/2017, 50/2018 i 31/2019.

<sup>88</sup> Članovi 12 i 13 Zakona o zapošljavanju stranaca, „Sl. glasnik RS“, br. 128/2014, 113/2017, 50/2018 i 31/2019.

Zakona o administrativnim taksama.<sup>89</sup> Imajući u vidu posebnu ranjivost i ugroženost ove kategorije lica, Nacionalna služba za zapošljavanje je umanjivala navedeni iznos takse, u skladu sa pomenutim zakonom i prema proceni da ova kategorija stranaca ne može da plati taksu bez štete po svoje nužno izdržavanje ili nužno izdržavanje svoje uže porodice. S druge strane, lica koja su boravila u centru za azil u Vranju bila su oslobođena od plaćanja takse u celosti. U pogledu vremena za obradu zahteva za izradu lične radne dozvole, može se izvesti zaključak da je proces prilično dug, naročito na teritoriji grada Vranja, gde je za izdavanje rešenja po pojedinim zahtevima bilo potrebno čak i više od tri meseca.

Napred navedeni nalazi su potkrepljeni i rezultatima ankete. Naime, većina ispitanika je u vreme sprovođenja istraživanja posedovala ličnu radnu dozvolu. Ipak, mnogi ispitanici su istakli da su čekali na izdavanje dozvola za rad i po par meseci, i to naročito osobe smeštene u centru za azil u Vranju. Prema rezultatima ankete, tri četvrtine ispitanika je nezaposleno (78.4 odsto).



Pored dugog perioda čekanja na izdavanje lične radne dozvole, pristup pravu na rad je za lica poreklom iz Ukrajine bio otežan i usled drugih ograničavajućih faktora. Ključne prepreke uspešnom pristupu tržištu rada jesu nepoznavanje srpskog jezika, ali i obaveze u vezi sa brigom o deci ili negom starijih ili bolesnih članova porodice. Ovim su naročito bile pogođene žene koje, prema podacima, čine i većinu lica sa odobrenom privremenom zaštitom u Republici Srbiji. Dodatni izazov bio je i to što se kolektivni centar za smeštaj lica poreklom iz Ukrajine nalazi u Vranju, gradu čija je stopa nezaposlenosti visoka i gde se i lokalno stanovništvo suočava sa problemom otežanog traženja posla. Pojedini ispitanici su se žalili da im je teško da pronađu posao i navodili kao razlog nespremnost poslodavaca da zaposle izbeglice. Primer

<sup>89</sup> Ako organ nadležan za donošenje spisa, odnosno vršenja radnje, na zahtev obveznika - fizičkog lica, na osnovu dokumentovanih podataka o primanjima obveznika - fizičkog lica i članova njegove uže porodice proceni da obveznik ne može da plati taksu bez štete po svoje nužno izdržavanje ili nužno izdržavanje svoje uže porodice, rešenjem će odlučiti da se taksa do iznosa od 10.000 dinara ne plati, a ako je taksa propisana u iznosu preko 10.000 dinara, odlučiće da se u tom slučaju taksa plati u iznosu koji predstavlja razliku između propisane takse i 10.000 dinara. Čl. 19, st. 3 Zakona o republičkim administrativnim taksama, „Sl. glasnik RS”, br. 43/2003, 51/2003 - ispr., 61/2005, 101/2005 - dr. zakon, 5/2009, 54/2009, 50/2011, ... 62/2021 - usklađeni din. izn. i 138/2022.

dobre prakse predstavlja radno angažovanje ukrajinske državljanke sa odobrenom privremenom zaštitom na poziciju lekara opšte prakse pri kolektivnom centru KIRS-a za smeštaj lica poreklom iz Ukrajine u Vranju, a na osnovu kvalifikacije prethodno stečenog obrazovanja i priznate strane visokoškolske isprave u postupku pred ENIC/NARIC centrom Agencije za kvalifikacije u Beogradu. Tim BCLJP-a je pomagao ovoj lekarki da završi stručni ispit, dobije licencu i upiše se u imenik Lekarske komore Srbije.

Integracioni tim BCLJP-a je u toku poslednjih godinu dana uključio dve klijentkinje poreklom iz Ukrajine u rad socijalnog preduzeća „Women on the Way”, čiji je fokus usmeren na zapošljavanje žena izbeglica. Rad ovog preduzeća se zasniva na dizajnu i izradi održivih modnih komada inspirisanih kulturama država porekla žena izbeglica. Za prodaju modnog komada koji proizvedu, žene izbeglice dobijaju 50 odsto profita, što podstiče njihovo ekonomsko osnaživanje, individualnost, okupacione aktivnosti, ali i pospešuje proces lokalne integracije. Dodatna prednost ovog vida radnog angažovanja je fleksibilna dinamika rada, budući da je predviđena mogućnost da se posao obavlja od kuće i u vreme koje određenom licu odgovara. Ostala radno angažovana lica poreklom iz Ukrajine su pronalazila poslove najčešće na teritoriji grada Beograda, ali se može uočiti trend angažovanja na poslovima niže kvalifikacije od onih koje su imala u zemlji porekla. Pomenuti trend postoji uprkos tome što, prema nalazima ankete BCLJP-a, većina ispitanika poseduje diplomu visokog obrazovanja, čak 60 odsto, dok ostala zanimanja anketiranih jesu od medicinskih i ekonomskih, preko pravnih do informaciono-tehnoloških specijalističkih studija, kao i zanimanja sa srednjom stručnom spremom poput kuvara, krojača, itd. Dodatni problem u vezi sa pristupom tržištu rada nastao je tokom perioda produženja trajanja privremene zaštite u martu 2023. godine kada je stupila na snagu Odluka o dopuni Odluke o pružanju privremene zaštite u Republici Srbiji raseljenim licima koja dolaze iz Ukrajine.<sup>90</sup> Istek inicijalnog perioda od godinu dana na koji je privremena zaštita bila aktivirana podrazumevao je i prestanak važenja svih ličnih dokumenata koja su izdata njenim uživaocima, uključujući i period važenja ličnih radnih dozvola. Tako su se osobe sa odobrenom privremenom zaštitom u Republici Srbiji našle u vakuumu između usvajanja odluke o produženju privremene zaštite i izdavanja novih rešenja i ličnih dokumenata, što im je onemogućilo kontinuitet u zaposlenju i kontinuitet trajanja ličnih dokumenata. Poređenja radi, stav Evropske komisije na sednici Saveta EU u oktobru 2022. godine je bio da će trajanje privremene zaštite biti automatski produženo za još godinu dana. U skladu sa tim, države članice EU su blagovremeno produžavale trajanje privremene zaštite na nacionalnom nivou. Štaviše, pojedine države su se opredelile za automatsko produženje ličnih dokumenata do marta 2024. godine (npr. Austrija, Finska, Slovačka, Norveška).

Tokom primene pravnog mehanizma privremene zaštite, tim za integraciju BCLJP-a je uočio nedostatke i u pristupu pravu na zdravstvenu zaštitu. U skladu sa Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti, pravo na zdravstvenu zaštitu uređeno je u skladu sa propisima koji

---

<sup>90</sup> Odluka o dopuni Odluke o pružanju privremene zaštite u Republici Srbiji raseljenim licima koja dolaze iz Ukrajine, „Sl. glasnik RS”, broj 21/2023-44

regulišu zdravstvenu zaštitu stranaca.<sup>91</sup> Zakon o zdravstvenoj zaštiti u pogledu načina pružanja zdravstvenih usluga izjednačava izbeglice i tražioce azila s građanima RS.<sup>92</sup> Međutim osobe kojima je odobrena privremena zaštita nisu prepoznate zakonskim rešenjima. Zakon o zdravstvenom osiguranju predviđa da stranci koji su zaposleni imaju pravo da budu zdravstveno osigurani<sup>93</sup> ali ovakva odredba isključuje veliki broj izbeglica koje su nezaposlene. Republički fond za zdravstveno osiguranje (RFZO) takođe ne prepoznaje drugu kategoriju izbeglica, osim izbeglica iz bivših republika SFRJ.<sup>94</sup> Usled navedenog, osobe kojima je odobrena privremena zaštita u smislu odredbi Zakona o azilu i privremenoj zaštiti nemaju pravo na obavezno zdravstveno osiguranje i pravo na izdavanje kartice zdravstvenog osiguranja. U praksi, nezaposleni kojima je odobrena privremena zaštita nisu zdravstveno osigurani, te im je jedino obezbeđeno pravo na hitnu medicinsku pomoć. Načelno, još uvek ne postoji sistemsko rešenje navedenog problema. Kad je reč o klijentima BCLJP-a, brojne nedoumice se najčešće rešavaju na neformalan način i uz poseban angažman integracionog tima BCLJP-a. Dodatni problem predstavlja i nedostatak fondova za pokrivanje troškova lečenja. Danski savet za izbeglice (DRC) i humanitarna organizacija ADRA su kroz svoje projektne aktivnosti pružale pomoć u hitnim slučajevima u vidu finansijske pomoći hroničnim bolesnicima pri kupovini lekova.

U oblasti prava na obrazovanje, zakonodavni okvir Republike Srbije jasno propisuje pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje u državnim školama, što je u skladu sa članom 76 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti. U toku školske 2022/2023. godine, tim BCLJP-a nije uočio veće izazove u pristupu pravu na obrazovanje. Većina roditelja iz Ukrajine sa odobrenom privremenom zaštitom je svoju decu osnovce samostalno upisivala u škole. Tim BCLJP-a je imao samo jednu asistenciju u vezi sa uključivanjem deteta iz Ukrajine u više razrede jedne osnovne škole u Beogradu. Naime, roditeljima je u svrhu upisivanja deteta u školu upućen zahtev za kvalifikaciju prethodnih razreda osnovne škole preko ENIC/NARIC centra Agencije za kvalifikacije. Majka deteta je samoinicijativno podnela zahtev za kvalifikaciju prethodno završenih razreda, koji je, međutim, odbijen usled činjenice da nije priložena neophodna dokumentacija u originalu. Tim BCLJP-a je najpre stupio u kontakt sa zaposlenima konkretne osnovne škole u Beogradu i insistirao na upisu deteta bez kvalifikacije. Radi potkrepljenja svog zahteva, BCLJP se pozvao na Stručno uputstvo Ministarstva prosvete<sup>95</sup> koje omogućava upis dece tražilaca azila i izbeglica bez potpune dokumentacije i dokaza o prethodno stečenom obrazovanju. U tom slučaju, upis u ustanove obrazovno-vaspitnog sistema vrši se na osnovu prethodne provere znanja. Budući da škola nije postupila po zahtevu BCLJP-a i da je na taj način postupila suprotno Stručnom uputstvu, BCLJP se direktno obratio

---

<sup>91</sup> Čl. 76, st. 6 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

<sup>92</sup> Čl. 21 Zakon o zdravstvenoj zaštiti.

<sup>93</sup> Osim izbeglica iz bivših republika SFRJ.

<sup>94</sup> Čl. 11, st. 10 Zakona o zdravstvenom osiguranju.

<sup>95</sup> Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Stručno uputstvo za uključivanje učenika izbeglica/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja, od 05. maja 2017. godine. Dostupno na: <https://bit.ly/40Yrvxj>.

Ministarstvu prosvete. Tek nakon intervencije nadležnog Ministarstva, škola je prihvatila da dete poreklom iz Ukrajine upiše bez dostavljanja dokaza o prethodno stečenom obrazovanju države porekla.

Tokom godinu dana primene privremene zaštite tim BCLJP-a je nastavio dobru saradnju sa timom ENIC/NARIC centra Agencije za kvalifikacije. Kvalifikovana je jedna diploma srednje škole za klijentinju poreklom iz Ukrajine, dok su u toku dva postupka za priznavanje stranih visokoškolskih isprava za lica kojima je odobrena privremena zaštita. ENIC/NARIC centar je usvajao zahteve BCLJP-a za oslobađenje od plaćanja troškova postupka kvalifikacije u celini, uzimajući u obzir posebnu ranjivost ove kategorije osoba.

Kada je reč o mogućnosti dugoročnog boravka i integracije u Republici Srbiji, skoro četvrtina ispitanika u istraživanju je navela da čeka okončanje međunarodnog oružanog sukoba u Ukrajini kako bi se vratila kući. Takođe, više od četvrtine ispitanih je pozitivno ocenilo svoj proces integracije i planira da ostane u Republici Srbiji ukoliko se zaposle ili ukoliko regulišu svoj dugoročni boravak na drugi način predviđen domaćim propisima. S druge strane, značajan broj ispitanika još uvek ne zna ili nije ni razmišljao o ostanku u Republici Srbiji.

## 4. Odnos mehanizma privremene zaštite i postupka azila

Kao što je ranije istaknuto, osoba kojoj je odobrena privremena zaštita ima pravo da podnese zahtev za azil<sup>96</sup> i time pokrene postupak azila u Republici Srbiji. Imajući u vidu da se privremena zaštita aktivira sa ograničenim rokom trajanja, a da razlozi zbog kojih su određena lica raseljena mogu postojati i nakon isteka tog roka, važno je utvrditi odnos između mehanizma privremene zaštite i postupka azila. Ovde naročito treba imati u vidu da jedan od osnovnih ciljeva zbog kojih je uveden mehanizam privremene zaštite jeste rasterećenje nacionalnih sistema azila, za koje se pretpostavlja da bi bili preopterećeni zahtevima za azil u situaciji masovnog priliva raseljenih osoba.

Pravo na utočište, odnosno status izbeglice odobrava se tražiocu koji se nalazi izvan države svog porekla ili države uobičajenog boravišta, a opravdano strahuje od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog uverenja, a zbog čega ne može ili ne želi da prihvati zaštitu te države.<sup>97</sup>

RS je ratifikovala Ženevsku konvenciju Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica iz 1951. i preuzela definiciju izbeglice inkorporiranjem u domaće zakonodavstvo, odnosno u Zakon o

---

<sup>96</sup> Čl. 76 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

<sup>97</sup> Član 24 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

azilu i privremenoj zaštiti. Međutim, s obzirom na to da se vremenom povećavao broj osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom, a da mnogi nisu ispunjavali kriterijume izbegličkog statusa koje je postavila Ženevska konvencija Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica iz 1951. (i kasnije Protokol uz nju iz 1967. godine), Kvalifikaciona direktiva Evropske unije doneta 2004. godine uspostavila je supsidijarnu zaštitu.<sup>98</sup> Ova vrsta zaštite se odobrava osobama koje ne ispunjavaju uslove za dodeljivanje izbegličkog statusa, ali bi se suočili sa *stvarnim rizikom od trpljenja ozbiljne nepravde* ukoliko bi se vratili u državu porekla ili uobičajenog boravišta.<sup>99</sup> Ozbiljna nepravda podrazumeva različite posledice sa kojima bi se suočila osoba ukoliko bi se vratila u svoju zemlju porekla ili uobičajenog boravišta: 1) smrtna kazna ili pogubljenje; 2) mučenje, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje; kao i 3) ozbiljna i individualna pretnja po život izazvana nasiljem opštih razmera u situacijama međunarodnog ili unutrašnjeg oružanog sukoba.<sup>100</sup> Bilo da nadležni organi odlučuju da tražiocu azila dodele status izbeglice ili pruže supsidijarnu zaštitu, dužni su da ispituju rizik od progona ili trpljenja ozbiljne nepravde na individualnoj osnovi, odnosno kod svakog tražioca azila pojedinačno.

Budući da u situacijama masovnog priliva izbeglica i većih izbegličkih kriza nije uvek moguće sprovesti individualni postupak azila tako da svaki slučaj bude adekvatno ispitan, a odluka doneta u razumnom roku, uspostavljen je mehanizam privremene zaštite kako bi se izbegla opterećenost sistema azila u državama pogođenim prilivom izbeglica. Vrlo bitna karakteristika koncepta privremene zaštite je mogućnost dodeljivanja zaštite čitavim grupama ili kategorijama osoba, bez sprovođenja individualnih procedura, a radi zaštite osnovnih ljudskih prava raseljenih lica. Sasvim suprotno složenim procedurama odobravanja prava na utočište ili supsidijarnu zaštitu, u kojima se za svako lice ponaosob dokazuje opravdani strah od progona ili stvarni rizik od trpljenja ozbiljne nepravde, privremena zaštita i njen kolektivni karakter omogućavaju efikasan i fleksibilan odgovor nadležnih organa u situacijama masovnog priliva.<sup>101</sup>

Privremena zaštita ima najviše sličnosti sa supsidijarnom zaštitom i to, pre svega, u osnovu zbog kojeg se dodeljuje. Naime, i jedan i drugi vid zaštite imaju za cilj pružanje zaštite osobama koje beže usled neselektivnog nasilja u situacijama *oružanog sukoba*. Međutim, dok je kod odluke o privremenoj zaštiti već jasno da se određena teritorija ne smatra bezbednom i da će se ova vrsta zaštite odobriti svim licima koje dolaze sa određenog ratom zahvaćenog područja, uslovi za pružanje supsidijarne zaštite su konkretniji i zasnovani na proceni „ozbiljne i individualne pretnje po život izazvane nasiljem opštih razmera u situacijama međunarodnog

---

<sup>98</sup> European Union: Council of the European Union, *Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted*, Septembar 2004, OJ L. 304/12-304/23; 30.9.2004, 2004/83/EC, dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/4157e75e4.html>

<sup>99</sup> Čl. 25, st. 1 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

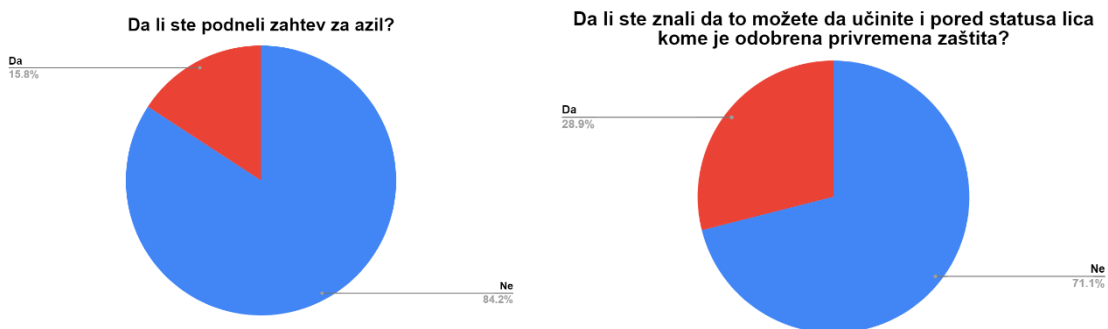
<sup>100</sup> Čl. 25, st. 2 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

<sup>101</sup> Goran Sandić, *Complementary Forms of International Protection in the Republic of Serbia*, str. 16.



ili unutrašnjeg oružanog sukoba.<sup>102</sup> Zbog toga se kod privremene zaštite ne sprovodi individualni postupak i ne dokazuju se uslovi podobnosti kao kod supsidijarne zaštite. Ipak, Sud pravde Evropske unije je u svojoj presudi u slučaju *Elgafaji* značajno umanjio važnost zahteva individualnosti kod supsidijarne zaštite, ističući da ukoliko nivo nasilja dostiže izuzetno visok intenzitet, za određenu osobu bi se moglo smatrati da bi bila izložena stvarnom riziku od trpljenja ozbiljne nepravde samo na osnovu svog prisustva na određenoj teritoriji.<sup>103</sup> U takvim slučajevima, jedini element razlikovanja privremene od supsidijarne zaštite jeste što se prva aktivira samo onda kada je odlukom utvrđeno postojanje masovnog priliva raseljenih lica, dok druga vrsta zaštite ne podrazumeva takav vid ograničenja.

Važno je istaći da je privremena zaštita komplementarna međunarodnoj izbegličkoj zaštiti,<sup>104</sup> a ne zamena za postupak azila, tako da osobama u potrazi za međunarodnom zaštitom i pored mogućnosti privremene zaštite, treba omogućiti da pristupe postupku azila ukoliko je to vid zaštite koji im je neophodan.



Značajna većina ispitanika koji su učestvovali u istraživanju BCLJP-a je na pitanje da li su podneli zahtev za azil, odgovorilo da nije (84.2 odsto ispitanika), s tim što je skoro tri četvrtine njih (71.1 odsto) izjavilo da nije znalo za mogućnost podnošenja takvog zahteva i pored uživanja statusa lica kom je odobrena privremena zaštita. Obezbeđivanje efikasnog pristupa postupku azila je naročito važno onda kada postoje izgledi da će oružani sukob ili masovno kršenje ljudskih prava, koji su bili razlog za donošenje odluke o privremenoj zaštiti, nastaviti da traju i duže od perioda trajanja privremene zaštite, uključujući i period produžetka trajanja. Imajući u vidu da je mehanizam privremene zaštite humanitarnog karaktera i da ima za cilj da spreči preopterećenost i neefikasnost sistema azila, ne bi trebalo koristiti aktiviranje privremene zaštite kao zamenu za postupak azila u uslovima koji dozvoljavaju da se individualno i blagovremeno procesuiraju svi podneti zahtevi za azil.<sup>105</sup>

<sup>102</sup> Čl. 25 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

<sup>103</sup> ECJ C-465/07 *Elgafaji vs. Staatssecretaris van Justitie*

<sup>104</sup> UNHCR, *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, par. 3.

<sup>105</sup> Goran Sandić, *Complementary Forms of International Protection in the Republic of Serbia*, str. 15.

## 5. Preporuke za unapređenje normativnog okvira privremene zaštite i njegove pravilne i dosledne primene u Republici Srbiji

Mehanizam privremene zaštite pokazao se kao brz i efikasan odgovor na izbegličku krizu uzrokovanu međunarodnim oružanim sukobom u Ukrajini. BCLJP pozdravlja aktiviranje i produženje mehanizma koji osobama poreklom iz Ukrajine omogućava zaštitu i neophodan pravni okvir, na osnovu kog mogu zakonski da regulišu svoj boravak u RS. Dodatno, pravni mehanizam privremene zaštite omogućava pristup korpusu ekonomskih i socijalnih prava, poput prava na lične isprave, prava na obrazovanje, ali i prava na pristup tržištu rada i zdravstvenoj zaštiti u skladu sa propisima kojima se uređuju prava stranaca, što je u velikoj meri u skladu sa Direktivom EU o privremenoj zaštiti. Ipak, na osnovu analize važećeg normativnog okvira i načina njegove primene, mogu se identifikovati određeni nedostaci, te tako i formulisati preporuke sa ciljem unapređenja primene mehanizma privremene zaštite u RS.

Najpre, u pogledu unapređenja normativnog okvira, a u cilju usaglašavanja zakonodavstva RS sa zakonodavstvom EU, trebalo bi da RS usaglasi maksimalnu dužinu trajanja privremene zaštite, da propiše pravo na novčanu pomoć za smeštaj i pravo na socijalnu pomoć za osobe kojima je odobrena privremena zaštita. Neusklađenost maksimalnog perioda trajanja privremene zaštite se naročito može pokazati kao problem 2024. godine kada, za razliku od EU, RS neće moći da se pozove ni na jednu zakonsku odredbu u svrhu produženja privremene zaštite, u slučaju da razlozi za njeno trajanje još uvek postoje. Dodatno, treba razmotriti propisivanje prava na socijalnu pomoć za osobe sa odobrenom privremenom zaštitom koje su smeštene na privatnoj adresi, kao što je to slučaj sa tražiocima azila koji borave van centara za azil i osobama kojima je odobreno pravo na azil. Na osnovu nalaza iz ankete koju je sproveo BCLJP, pitanje socijalne pomoći predstavlja vrlo važan aspekt života i blagostanja većine osoba sa odobrenom privremenom zaštitom u RS, te se samim tim nameće pitanje uvođenja dodatne finansijske podrške. Takođe, trebalo bi propisati mogućnost i uslove za obezbeđivanje novčane pomoći za smeštaj lica kojima je odobrena privremena zaštita na privatnoj adresi, kao što je slučaj za osobe kojima je odobren azil. Podrška države treba da bude fokusirana na veću uključenost KIRS-a u podršci individualnoj integraciji, kao i dodatnim administrativnim olakšicama za ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

Po ugledu na praksu država članica EU, RS može uvesti mogućnost povećanja kapaciteta ili razvijanje sistema onlajn registracije i podnošenja zahteva za privremenu zaštitu, što bi značilo dodatno pojednostavljenje procedure izdavanja rešenja i ličnih karata. Prilikom

izdavanja ovih dokumenata trebalo bi voditi računa o vremenu potrebnom da se dokument izradi – bez odlaganja i u što kraćem roku – imajući u vidu vremensku ograničenost trajanja privremene zaštite. Posledično, ovakva praksa bi doprinela efikasnijem pristupu garantovanim pravima lica sa odobrenom privremenom zaštitom i efektivnijem procesu njihove integracije. Svojevrsni otklon od formalnosti Kancelarija za azil izvršila je prilikom produženja trajanja privremene zaštite, kada je licima sa odobrenom privremenom zaštitom omogućila podnošenje zahteva za produženje putem mejla. Pozitivna praksa postupanja Kancelarije za azil odražava se i u neutvrđivanju vremenskog roka u kom bi ovi zahtevi trebalo da se upute. Ipak, nedostatak u vezi sa produženjem privremene zaštite u martu 2023. godine se odnosio na činjenicu da Odluka Vlade o produženju privremene zaštite nije usvojena na vreme. Iz tog razloga osobe koje su želele da produže privremenu zaštitu ostale su sa isteklim ličnim dokumentima između usvajanja odluke o produženju privremene zaštite i izdavanja novih rešenja i ličnih karata. Iz ovih razloga produženje lične radne dozvole nije bilo moguće, sve dok Kancelarija za azil uživaocima nije izdala nove lične karte.

Dalje, trebalo bi obezbediti dodatnu podršku i ranu identifikaciju posebno ranjivih kategorija osoba sa odobrenom privremenom zaštitom. Ovo naročito treba primenjivati u odnosu na usluge zdravstvene zaštite, po ugledu na praksu mnogih država članica EU, koje su za ove kategorije osoba obezbedile potpuno slobodan pristup državnom sistemu zdravstvene zaštite. Dodatno, identifikacija ovih osoba značajno je otežana usled činjenice da je većina ljudi u privatnom, a ne u kolektivnom smeštaju KIRS-a. Takođe, potpuno slobodan pristup tržištu rada, bez prethodnog pribavljanja lične radne dozvole, omogućilo bi da se osobe sa odobrenom privremenom zaštitom lakše i u kraćem vremenskom periodu zaposle i ekonomski osnaže.

Naposletku, trebalo bi da RS razvije strategije za prelazak osoba iz sistema privremene zaštite na postupak azila ili drugi vid boravka, imajući u vidu da je maksimalna dužina trajanja privremene zaštite u RS ograničena na dve godine. U tom smislu, treba naročito uložiti napore ka unapređenju dostupnosti informacija o pravu na podnošenje zahteva za azil, imajući u vidu da većina ispitanika BCLJP nije bila informisana o postojanju te mogućnosti.

## Literatura

1. Communication from the Commission on Operational guidelines for the implementation of Council implementing Decision 2022/382 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection 2022/C 126 I/01, dostupno na [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022XC0321\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022XC0321(03)).
2. Council implementing decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382>.
3. ECJ C-465/07 Elgafaji vs. Staatssecretaris van Justitie, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62007CJ0465&from=EN>.
4. ECRE, *Information Sheet – Measures in response to the arrival of displaced people fleeing the war in Ukraine*, January 2023, dostupno na: <https://ecre.org/wp-content/uploads/2022/12/ECRE-Update-November-2022-Implementation-of-the-TPD.pdf>.
5. European Commission, *Study on the Temporary Protection Directive: Final Report* (Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016), dostupno na: [https://homeaffairs.ec.europa.eu/system/files/202009/final\\_report\\_evaluation\\_tpd\\_en.pdf](https://homeaffairs.ec.europa.eu/system/files/202009/final_report_evaluation_tpd_en.pdf).
6. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Fleeing Ukraine: Displaced people's experiences in the EU* (Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023), dostupno na: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2023-ukraine-survey\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2023-ukraine-survey_en.pdf).
7. European Union: Council of the European Union, *Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts Between Member States in Receiving such Persons and Bearing the Consequences Thereof*, 7 Avgust 2001, OJ L.212/12-212/23; 7.8.2001, 2001/55/EC, dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/3ddcee2e4.html>.
8. European Union: Council of the European Union, *Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted*, Septembar 2004, OJ L. 304/12-304/23; 30.9.2004, 2004/83/EC, dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/4157e75e4.html>

9. European Union: Council of the European Union, *Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)*, 20 Decembar 2011, OJ L. 337/9-337/26; 20.12.2011, 2011/95/EU, dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/4f197df02.html>.
10. Goran Sandić, *Complementary Forms of International Protection in the Republic of Serbia* (Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2019).
11. International Commission of Jurists (ICJ), *Migration and International Human Rights Law*, Practitioners Guide No. 6, Updated Edition 2014.
12. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, *Stručno uputstvo za uključivanje učenika izbeglica/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja*, od 05. maja 2017. godine. Dostupno na: <https://bit.ly/40Yrvxj>.
13. Odluka o dopuni Odluke o pružanju privremene zaštite u Republici Srbiji raseljenim licima koja dolaze iz Ukrajine, „*Sl. glasnik RS*“, broj 21/2023-44.
14. Odluka Vlade Republike Srbije o pružanju privremene zaštite u Republici Srbiji raseljenim licima koja dolaze iz Ukrajine, „*Sl. glasnik RS*“, br. 36/2022.
15. OECD, *Rights and Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries* (OECD Publishing, Paris, 2022), dostupno na: <https://www.oecd.org/publications/rights-and-support-for-ukrainian-refugees-in-receiving-countries-09beb886-en.htm>.
16. Pravilnik o sadržini i izgledu obrasca zahteva za azil i sadržini i izgledu obrazaca isprava koje se izdaju tražiocu azila i licu kojem je odobren azil ili privremena zaštita, „*Sl. glasnik RS*“, br. 42/18.
17. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, „*Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori*“, br. 83/2008.
18. Treaty on the Functioning of the European Union, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>.
19. UN General Assembly, *Convention Relating to the Status of Refugees*, 28. Jul 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>.
20. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, February 2014, dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/52fba2404.html>.
21. UNHCR, ExCom, *Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx*, No. 22 (XXXII), 21 October 1981, dostupno na: [www.refworld.org/docid/3ae68c6e10.html](http://www.refworld.org/docid/3ae68c6e10.html).
22. UNHCR, *The EU Temporary Protection Directive in practice 2022*, dostupno na: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/93633>.
23. Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, „*Sl. glasnik RS*“, br. 24/2018.
24. Zakon o azilu, „*Sl. glasnik RS*“ br. 109/07.
25. Zakon o ličnoj karti, „*Sl. glasnik RS*“, br. 62/2006, 36/2011 i 53/2021.
26. Zakon o republičkim administrativnim taksama, „*Sl. glasnik RS*“, br. 43/2003, 51/2003 - ispr., 61/2005, 101/2005 - dr. zakon, 5/2009, 54/2009, 50/2011, ... 62/2021 - usklađeni din. izn. i 138/2022.

27. Zakon o zapošljavanju stranaca, „*Sl. glasnik RS*“, br. 128/2014, 113/2017, 50/2018 i 31/2019.