

Suzana Mihajlović\*

*Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka*

Nataša Milošević\*\*

*Univerzitet u Novom Sadu – Filozofski fakultet*

# Upravljanje humanitarnom krizom u Evropskoj uniji i socijalna politika – podrška izbeglicama u eri rusko-ukrajinskog sukoba\*\*\*

## *Apstrakt*

Izbeglička kriza, koja je otpočela ratnim sukobima između Ruske Federacije i Ukrajine februara 2022. godine, jedna je u nizu humanitarnih kriza koje su pogodile područje Evrope u poslednjih nekoliko godina, sa posledicom izazivanja socijalne nesigurnosti velikog broja ljudi širom Evrope.

Države članice Evropske unije trebalo je da se u kratkom roku prilagode novonastalim okolnostima. Ključno istraživačko pitanje rada jeste: koje su specifičnosti aktuelne izbegličke krize za nacionalne socijalne politike i na koji način su ključne države destinacije odgovorile na krizu, sa posebnim fokusom na mere i ishode na tržištu rada. Predmet rada jesu programi integra-

---

\* [suzana.mihajlovic@fpn.bg.ac.rs](mailto:suzana.mihajlovic@fpn.bg.ac.rs)

\*\* [natasa.milosevic@ff.uns.ac.rs](mailto:natasa.milosevic@ff.uns.ac.rs)

\*\*\* Rad je nastao pod okriljem naučnog projekta „Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu”, koji finansira Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije (broj projekta: 179076).

cije izbeglica iz Ukrajine u EU, pri čemu se u radu koristi institucionalni pristup, metod analize sadržaja i komparativni metod.

Upravljanje aktuelnom krizom, pod okriljem EU, značajno je unapređeno u odnosu na model upravljanja migracionom krizom iz 2015. godine. Sa druge strane, u posmatranim državama destinacije najveći izazovi su zabeleženi u prilagođavanju programa aktivne politike na tržištu rada specifičnostima poslednje krize, koji bi trebalo da omoguće dugoročniju socijalno-ekonomsku integraciju izbeglica.

*Ključne reči:*

migraciona kriza, upravljanje krizom, Evropska unija, Ukrajina, tržište rada

## UVOD

Vojna agresija Ruske Federacije na teritoriju Ukrajine februara 2022. godine, predstavlja kulminaciju decenijskog sukoba ovih država, pri čemu se političke, socijalne i ekonomske implikacije invazije, ne zadržavaju u okvirima državnih granica strana u sukobu. Naprotiv, rusko-ukrajinski sukob, značajno je uticao kako na geopolitički pejzaž Evrope, kroz povišenu napetost u međunarodnim odnosima, posebno na relaciji Rusije sa EU, tako i na potrebu mobilisanja resursa evropskih država u odnosu na obezbeđivanje humanitarne podrške stanovništvu unutar ratne zone i raseljenima iz Ukrajine. Kako bi se uspostavio početni okvir za efikasno upravljanje krizom na nivou regiona, Francuska je kao tada predsedavajuća država EU, inicirala aktiviranje Integrisanog političkog odgovora na krizu (IPCR), koji je prethodno bio prvi put aktiviran tokom izbegličke krize 2015. godine<sup>1</sup>. Aktiviranje ovog instrumenta uspostavilo je platformu za koordinisano postupanje država članica u odnosu na kompleksnost reperkusija rusko-ukrajinskog sukoba, kroz razmenu informacija, praćenje situacije i usvajanje zajedničkih političkih odluka. Takođe, tokom februara 2022. godine ministri unutrašnjih poslova država članica postigli su dogovor o aktiviranju Mehanizama civilne zaštite<sup>2</sup> kao instrumenta Integrisanog političkog odgovora na krizu, kako bi se podigli resursi država članica za pružanje humanitarne pomoći.

---

<sup>1</sup> EURAKTIV. *EU aktivirala mehanizam za krizne situacije, 2022*. Dostupno: <https://dnevnievropskiservis.rs/8-eu-prioriteti/137-vesti/17105-eu-aktivirala-mehanizam-za-krizne-situacije-ipcr>. (Pristupljeno 28.02.2024).

<sup>2</sup> Isto.

Od početka invazije „u Ukrajini je 17,5 miliona ljudi zahtevalo humanitarnu pomoć, uključujući i 6,3 miliona ljudi interno raseljenih”<sup>3</sup>. Iz Ukrajine je izbeglo preko 8 miliona ljudi, što predstavlja najveći talas izbeglica na području Evrope od Drugog svetskog rata<sup>4</sup>. Rusko-ukrajinski sukob posledično je doveo do značajnih humanitarnih izazova kako u odnosu na pomoć u zadovoljavanju osnovnih životnih potreba stanovništva unutar Ukrajine i rešavanje problema bezbednosnog rizika, naročito žena i devojčica tako i u odnosu na model podrške raseljenima iz Ukrajine. Navedene okolnosti, inicirale su da se po prvi put od usvajanja 2001. godine, aktivira Direktiva 2001/55/EZ<sup>5</sup> o minimalnim standardima za dodelu privremene zaštite. U okviru istraživanja inicijative RECH, pored makroekonomskih uslova na tržištu rada, nekoliko dodatnih faktora dominantno opredeljuju odluku o izboru zemlje odredišta „porodica ii prijatelji u mestu dolaska (39%), blizina Ukrajine (31%) i saveti dobijeni u prihvatnim centrima (17%)”<sup>6</sup>. Raseljeni iz Ukrajine, u najvećem procentu su prebegli u susedne države, tako da su u okviru Evropske unije, od oko 4,3 miliona korisnika privremene zaštite, Nemačka, Poljska i Češka postale glavne države destinacije za preko 50%<sup>7</sup>.

Na početku rusko-ukrajinskog sukoba, najveći deo međunarodne zajednice pretpostavljao je da konflikt nema tendenciju da potraje duži vremenski period, zbog čega je i doneta odluka da Direktiva 55/2001/EZ o privremenoj zaštiti bude na snazi do marta 2024. godine. Takođe, pretpostavljalo se i da će diplomatski pritisci i sankcije EU i SAD-a prema Rusiji, sniziti potencijal ove države za nastavak vojne agresije na Ukrajinu. Međutim, uprkos svim preduzetim merama, politička realnost govori u prilog dalje eskalacije sukoba, zbog čega se mogućnost povratka izbeglica u Ukrajinu, čini manje verovatnom opcijom. Prema istraživanju UNHCR-a u toku 2022. godine, na uzorku od 4,871 ispitanika, preko 65% izbeglica iz Ukrajine, planiralo je u narednom periodu

---

<sup>3</sup> UNHCR. *Ukraine situation – Regional refugee response plan*, UNHCR, Geneva, 2023, p. 10.

<sup>4</sup> Nicolo Bird and Neree Noumon. *Do Europe Could Do Even More to Support Ukrainian Refugee: Greater integration into economies and labor markets would benefit Europe and refugees*. Available: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2022/12/15/europe-could-do-even-more-to-support-ukrainian-refugees>. (Accessed March 01, 2024).

<sup>5</sup> Direktiva 2001/55/EZ o minimalnim standardima za dodelu privremene zaštite. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=celex:32001L0055>. (Pristupljeno 26.02.2024).

<sup>6</sup> Nicolò Bird and David Amaglobeli, *Policies to Address the Refugee Crisis in Europe Related to Russia's Invasion of Ukraine*, International Monetary Fund, 2022.

<sup>7</sup> *Infografic – Refugges from Ukraine*. Available: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/ukraine-refugees-eu/>. (Accessed March 01, 2024).

da ostane u državi domaćinu<sup>8</sup>. S obzirom na navedene tendencije, nakon urgentnog odgovora na humanitarne potrebe raseljenih iz Ukrajine, sve više se u fokusu političkog delovanja država članica EU, razmatra i pitanje njihove integracije u srednjoročnoj perspektivi. Stoga se analiza u ovom radu zasniva na ispunjenju tri cilja koji prate strukturu rada: analiza upravljanja krizom na regionalnom i nacionalnom nivou u oblasti migracione politike; mapiranje specifičnih problema i potreba izbegličke populacije i odgovora na njih u okviru nacionalnih sistema socijalne sigurnosti; analiza i poređenje politika podrške integraciji na tržište rada izbeglicama u tri ključne države destinacije unutar EU (Nemačkoj, Českoj i Poljskoj).

## UPRAVLJANJE MIGRACIONOM KRIZOM U EVROPSKOJ UNIJI: MEHANIZMI I INSTRUMENTI ZAŠTITE IZBEGLICA IZ UKRAJINE

Hronologija razvoja mehanizama i instrumenata zaštite izbeglica pod okriljem EU, odvijala se pod uticajem nekoliko masovnih priliva izbeglica u poslednje tri decenije. Izbeglička kriza zbog ratnih sukoba na prostoru Savezne Federativne Republike Jugoslavije devedesetih godina predstavljala je značajan impuls za uspostavljanje zajedničkog okvira u upravljanju masovnim migracijama pod okriljem EU. U Ugovoru iz Amsterdama, 1997. godine pitanje migracija i azila, integrisano je u prvi stub saradnje država članica u okviru koga se odluke donose na nivou Evropske unije. Na sastanku Evropskog saveća 1999. godine, usvojen je Zajednički evropski sistem azila (ZESA), koji obuhvata set obavezujućih pravila zasnovanih na primeni Ženevske konvencije o statusu izbeglica iz 1951 godine i Protokola iz 1967. godine<sup>9</sup>. Potom je Lisabonskim sporazumom, koji je stupio na snagu 2009. godine istaknuto da se „imigraciona politika uređuje načelom solidarnosti i pravednom raspodelom odgovornosti država članica”. Politička nestabilnost i nasilje u arapskim zemljama, u okviru događaja koji se uobičajno označava terminom *Arpsko proleće*, tokom 2010. godine, potom građanski sukob u Siriji, pokrenuli su masovni transkontinentalni migracioni tok ka Evropi. Kuluminacija ovih događaja na prostoru Bliskog Istoka i Afrike, posledično je izazvala migrantsku krizu 2015. godine na prostoru Evrope. Tokom 2016. godine u okviru EU-28, primljeno

---

<sup>8</sup> UNHCR, *Lives on hold: Profiles and intentions of refugees from Ukraine*, UNHCR Regional Bureau for Europe, 2022.

<sup>9</sup> European Union Agency for Asylum (EUAA), *EU Asylum Legislation and Policy*. Available: <https://euaa.europa.eu/sr/node/13947>. (Accessed March 03, 2024).

je preko 1, 2 miliona zahteva za azil<sup>10</sup>, što je predstavljalo najveći priliv izbeglica u Evropi, od završetka Drugog svetskog rata. Međutim, disproporcija u odnosu na opterećenost nacionalnih sistema azila između država članica, divergentni tonovi evropskih političara u odnosu na prijem izbeglica, odsustvo jasne koordinacije u upravljanju migracijama, doveli su u pitanje kapacitete EU da kao supranacionalna organizacija uspostavi integrisani odgovor na krizu. Opšta je ocena da je upravljanje migrantskom krizom pod okriljem EU tokom 2015. godine karakterisala oštra kolizija između humanitarnog i sekurativnog pristupa. Navedene okolnosti, inicirale su potrebu za pokretanjem diskusije o potrebi revizije mehanizama i instrumenata EU u upravljanju migracijskim krizama. Sa aspekta zaštite prava izbegličke populacije, najviše kritika je usmereno u odnosu na koncept sigurne treće zemlje, u upravljanju migracijama. Nedržavni akteri navode, da na ovaj način EU eksternalizuje problem migracija i integracije izbeglica, te da su takve tendencije prepoznate nakon Sporazuma EU i Turske 2016. godine. Predložena revizija Zajedničkog evropskog sistema azila 2020. godine, obuhvatila je devet novih pravnih instrumenata i usvajanje Pakta o migraciji i azilu, u cilju uspostavljanja efikasnog i humanog upravljanja migracijama pod okriljem EU.<sup>11</sup> Međutim i ovaj paket reforme ZESA, pokrenuo je diskusiju u odnosu na nivo restriktivnosti u ostvarivanju prava na azil kao i modelu raspodele odgovornosti između država članica. Mađarska i Poljska izrazile su neslaganje sa uvođenjem principa obaveznosti u prihvatu izbeglica u državama članicama. Iako migracije predstavljaju sferu u okviru koje je bar na normativnom nivou postignut znatan nivo komunitarnosti i dalje je naglašen divozitet između država članica, u nivou primene usvojenih standarda o pravima izbeglica.

Kao odgovor na ukrajinsku krizu Evropska unija je u periodu od 2022. do 2024. godine, aktivirala nekoliko ekonomskih, političkih i pravnih instrumenata u cilju obezbeđivanja humanitarne i vojne pomoći, civilne zaštite i privremene zaštite raseljenih<sup>12</sup>.

### *Pravni instrumenti*

Kao odgovor na masovan priliv izbeglica sa prostora bivše Jugoslavije, u okviru ZESA usvojena je Direktiva 2001/55/EZ o minimalnim standardima za

---

<sup>10</sup> Eurostat. Available:[https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Asylum\\_statistics&oldid=558844](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Asylum_statistics&oldid=558844). (Accessed March 03, 2024).

<sup>11</sup> EASO, *Izveštaj EASO o azilu za 2021. godinu: Godišnji izveštaj o azilu u Evropskoj uniji*, Evropska kancelarija za podršku tražiocima azila, 2021.

<sup>12</sup> Evropsko vijeće – Vijeće EU, *Odgovor EU-a na agresivni rat Rusije protiv Ukrajine*. Dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-response-ukraine-invasion/>. (Pristupljeno 27. 02.2024).

dodelu privremene zaštite. Međutim, ova direktiva je prvi put aktivirana 04. marta 2022. godine, usvajanjem Odluke Saveta 2022/382 o masovnom prilivu raseljenih iz Ukrajine, usled ruske vojne intervencije<sup>13</sup>. Kao oblik kolektivne zaštite, privremena zaštita, se primenjuje u okolnostima masovnog priliva izbeglica, kada se pretpostavlja da sistem azila ne može zbog imigracionog pritiska da obezbedi efikasan nivo zaštite izbeglih.<sup>14</sup> U okviru direktive, „raseljena osoba znači državljanja treće države ili osobu bez državljanstva koje su bile primorane da napuste svoju zemlju ili regiju porekla”.<sup>15</sup> Pravo na korišćenje privremene zaštite, ne isključuje mogućnost podnošenja zahteva za azil u državi članici EU.<sup>16</sup> Direktiva 2001/55/EZ, je pravni dokument za države članice odnosu na osiguranje minimalnih standarda u pristupu korisnika boravišnoj dozvoli, socijalnim i zdravstvenim uslugama, obrazovanju kao i tržištu rada<sup>17</sup>. Primena Direktive 2001/55/EC, iz perspektive države odredišta, može omogućiti efikasno upravljanje masovnim prilivom raseljenih iz Ukrajine, međutim iz perspektive korisnika ona može zanemariti individualne razloge, koji zahtevaju dugoročnu stabilnost i sigurnost boravka.<sup>18</sup> Iako se privremenom zaštitom, korisnicima u okviru EU garantuje pristup osnovnim zdravstvenim, socijalnim uslugama i pristup tržištu rada, ovaj vid zaštite se ipak svodi na osiguranje minimalnih standarda.

---

<sup>13</sup> Eurostate, *Temporary protection for persons fleeing Ukraine – monthly statistics*. Available: [https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Temporary\\_protection\\_for\\_persons\\_fleeing\\_Ukraine\\_-\\_monthly\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics). (Accessed March 04, 2024).

<sup>14</sup> Direktiva 2001/55/EZ o minimalnim standardima za dodelu privremene zaštite, čl. 2, stav 1. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=celex:32001L0055>. (Pristupljeno 26.02.2024).

<sup>15</sup> Direktiva 2001/55/EZ o minimalnim standardima za dodelu privremene zaštite, čl. 2, stav 2.

<sup>16</sup> Direktiva 2001/55/EZ o minimalnim standardima za dodelu privremene zaštite, čl. 2, stav 2.

<sup>17</sup> Direktiva 2001/55/EZ o minimalnim standardima za dodelu privremene zaštite, čl. 12 I čl.13.

<sup>18</sup> Jessica Schultz, *Collective protection as a short-term solution: European responses to the protection needs of refugees from the war in Ukraine, 2022*. Available: <https://eumigrationlawblog.eu/collective-protection-as-a-short-term-solution-european-responses-to-the-protection-needs-of-refugees-from-the-war-in-u>. (Accessed February 23, 2024).

### *Politički instrumenti*

Neposredno nakon početka ruske invazije na Ukrajinu, krajem februara 2022. godine, aktiviran je Integrisani politički odgovor na krizu (IPCR). Ovaj politički instrument, iniciran je kao potreba za uspostavljanjem koordinisanog političkog odgovora EU, na krize izazvane terorističkim napadima u SAD-a i Evropi, početkom novog milenijuma.<sup>19</sup> Tokom 2018. godine usvojena je Odluka Saveta EU o implementaciji IPCR, u kojoj je u članu 1. definisano da „IPCR omogućava koordinaciju i odgovor Unije u vezi sa krizama sa dalekosežnim posledicama ili političkim značenjem, bez obzira na to da li je nastala u Uniji ili izvan nje”.<sup>20</sup> U zavisnosti od procene složenosti situacije ovaj aranžman može biti aktiviran kroz tri operativna modela: monitoring situacije (razmena informacija, uspostavljanje kontaktnih tačaka 24/7), model mrežne platforme za razmenu informacija i analitičkih izveštaja i kroz model pune aktivacije koji obuhvata sve prethodne aktivnosti i pripremu predloga aktivnosti EU.<sup>21</sup> IPCR je u odnosu na ukrajinsku i migrantsku krizu, zbog kompleksnosti okolnosti, aktiviran u modelu pune aktivacije.

U cilju efikasnijeg odgovora na vanredne situacije kroz saradnju država članica i trećih država, tokom 2001. godine EU je uspostavila Mehanizme civilne zaštite. Ovaj instrument deluje preko Koordinacionog centra za reagovanje u vanrednim situacijama koji vrši dvadesetčetvoročasovni monitoring na globalnom nivou, u cilju identifikacije i brzog reagovanja na vanredne situacije i ekološke katastrofe.<sup>22</sup> Države članice EU, uključujući i Severnu Makedoniju, Srbiju, Island i Tursku su kroz Mehanizme civilne zaštite, od početka vojne intervencije, obezbedile su pomoć Ukrajini u snabdevanju medicinskom opremom i lekovima, agregatima za proizvodnju električne energije,

---

<sup>19</sup> Evropsko vijeće – Vijeće EU, *Kako Vijeće koordinira odgovor EU-a na krize*. Available: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/ipcr-response-to-crises/#why> (Accessed March 02, 2024).

<sup>20</sup> “Council Implementing Decision (EU) 2018/1993 of 11 December 2018 on the EU Integrated Political Crisis Response Arrangements”, *Official Journal of the European Union*, L 320/28, Article no. 1. Available: [https://eur-lex.europa.eu/eli/dec\\_impl/2018/1993/oj](https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2018/1993/oj) (Accessed: March 03, 2024).

<sup>21</sup> Evropsko vijeće – Vijeće EU, *Infografika – Kako funkcioniра IPCR za odgovor na krizu*. Dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/infographics/ipcr-mechanism/>. (Pristupljeno 04.03.2024).

<sup>22</sup> European Commission, *EU Civil Protection Mechanism*. Available: [https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism\\_en](https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_en). (Accessed December 15, 2023).

vozilima i predmetima za opremanje skloništa.<sup>23</sup> Ukupna pomoći Ukrajini u okviru Mehanizama civilne zaštite iznosi oko 796 miliona evra.<sup>24</sup> Takođe, kroz ovaj instrument EU pruža podršku vladama država koje su obezbedile privremeni prihvata raseljenima iz Ukrajine.

U toku marta 2022. godine EU je usvojila Plan od 10 tačaka za jaču evropsku koordinaciju u prihvatu ljudi koji beže od rata u Ukrajini. U okviru plana fokus je na bio usmeren na, uspostavljene privremene platforma za efikasniju registraciju korisnika privremene zaštite, smernicama za zadovoljavanje stambenih i drugih potreba izbeglica, bezbednosti dece kao i prevenciji trgovine ljudima<sup>25</sup>.

Iako su Mehanizmi civilne zaštite kao i Integrirani politički odgovor na krizu bili aktivirani i tokom prethodnih humanitarnih kriza, uključujući i migrantsku krizu od 2015. godine, opšta je ocena da su ovi mehanizmi u situaciji ukrajinske krize efikasnije implementirani. Kritički stav većine evropskih kreatora politike prema ruskoj vojnoj intervenciji u Ukrajini, moguće da je doprineo boljoj koordinaciji i efikasnijem političkom odgovoru na krizu.

### *Finansijski instrumenti*

U kontekstu ukrajinske krize alokacija finansijskih instrumenata pomoći EU, usmerena je na humanitarnu pomoć, civilnu zaštitu, podršku obnovi Ukrajine ali i vojnu pomoć, u ukupnom iznosu od oko 138 milijardi evra.<sup>26</sup> Od početka krize, pa do kraja 2023. godine, za pomoć civilima u Ukrajini obezbeđena je pomoć u iznosu od oko 850 miliona evra, dok je 6,1 milijarda evra izdvojeno za Evropski instrument za očuvanje mira, kako bi se povećao nivo borbene gotovosti ukrajinskih vojnih snaga.<sup>27</sup> Oktobra 2022. godine EU je u cilju pružanja podrške državama članicama u odgovoru na posledice ukrajinske krize, omogućila korišćenje, odnosno prenamenu 17 milijardi evra iz

---

<sup>23</sup> Evropsko vijeće – Vijeće EU, *Solidarnost EU-a s Ukrajinom*. Available: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/#humanitarian>. (Accessed February 14, 2024).

<sup>24</sup> Isto.

<sup>25</sup> European Commission, "The 10-Point Plan For stronger European coordination on welcoming people fleeing the war from Ukraine". Available: [https://home-affairs.ec.europa.eu/10-point-plan-stronger-european-coordination-welcoming-people-fleeing-war-ukraine\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/10-point-plan-stronger-european-coordination-welcoming-people-fleeing-war-ukraine_en). (March 03, 2024).

<sup>26</sup> Evropsko vijeće – Vijeće EU, *Solidarnost EU-a s Ukrajinom*. Dostupno preko: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/#humanitarian>. (Pristupljeno 14. februara 2024).

<sup>27</sup> Isto.

fondova kohezione politike i iz sredstava namenjenih oporavku nakon Kovid pandemije.<sup>28</sup> Iako je nesporno da je EU izdvojila značajna finansijska sredstva u cilju humanitarne i civilne zaštite za stanovništvo Ukrajine, procenjuje se da je ukupna vojna pomoć oko 23 milijarde evra, što ukazuje na trend dalje militarizacije ratnog područja.

### PROGRAMI PODRŠKE IZBEGLICAMA IZ UKRAJINE U EVROPSKOJ UNIJI: SPECIFIČNE OKOLNOSTI I IZAZOVI ZA NACIONALNE SOCIJALNE POLITIKE

U okolnostima socijalno-ekonomskih posledica krize izazvanih pandemijom Kovid-19, raseljavanja stanovništva sa prostora Ukrajine usled vojne intervencije Rusije, hitno i održivo reagovanje evropske zajednice postavljeno je visoko na političku agendu Evropske unije. Na nivou supranacionalnog odgovora EU na poslednju migracionu krizu, zabeležene su određene promene upravljanja krizom koje su imale za cilj efikasniji pristup socijalnim pravima izbegličkoj populaciji iz Ukrajine. Efikasniji pristup socijalnim pravima odnosio se na pristup programima koji su već zastupljeni na supranacionalnom i nacionalnom nivou socijalne politike, kao i na pristup novouspostavljenim naknadama, uslugama i humanitarnoj pomoći, naročito usmerenih ka ublažavanju humanitarne krize proistekle iz rusko-ukrajinskog sukoba.

Kao pretpostavka efikasnog pristupa pravima za izbeglice iz Ukrajine, Evropska unija je izuzetno brzo od početka ratnih sukoba aktivirala gorepomenuti mehanizam zaštite na osnovu Direktive 2001/55/EZ o minimalnim standardima za dodelu privremene zaštite. Primena ove direktive je omogućila efikasno sticanje pravnog statusa izbeglicama koje dolaze sa teritorije Ukrajine, koji im je najpre omogućio slobodu kretanja u većini država članica. Ovo je potom imalo reperkusije na mogućnost korišćenja drugih prava: seta prava koja proizlaze iz statusa osobe pod privremenom zaštitom (dozvolu boravka za vreme trajanja privremene zaštite, pravo na rad, pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na osnovnoškolsko i srednjoškolsko obrazovanje, spajanje porodice i drugo), prava iz nacionalnih sistema socijalne sigurnosti u širem smislu, kao i direktan pristup nacionalnim sistemima socijalne zaštite.

Drugi element modelovanja upravljanja odgovorom na krizu, povezan sa efikasnijim korišćenjem socijalnih prava, jeste uvođenje višestepene zaštite izbelica iz Ukrajine, dodavanjem regionalnog aspekta reagovanja na krizu. UNHCR je u saradnji sa državama članicama EU, kao i ostalim relevantnim partnerima (agencijama Ujedinjenih nacija, nevladinim organizacijama koje

---

<sup>28</sup> Isto.

deluju na međunarodnom i nacionalnom nivou, predstavnicima akademije, organizacijama zasnovanim na veri i drugima), lansirao Plan reagovanja na izbeglištvo povezan sa situacijom u Ukrajini (*Regional Refugee Response Plan (RRP) for the Ukraine refugee situation*). Plan je donet već početkom otpočinjanja krize, sa namerom da se na efikasan način obezbedi sva dostupna urgentna humanitarna pomoć izbeglicama iz Ukrajine. Vlade deset država članica i država kandidata za članstvo u EU u regionu od posebnog značaja za reagovanje na krizu (Bugarska, Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Moldavija, Poljska, Rumunija i Slovačka), preduzimale su humanitarne aktivnosti u 2022. godini, dok potonji planovi regovanja za svaku narednu godinu prepoznaju potrebu da se nacionalne politike fokusiraju više na pitanja socijalnog uključivanja, naročito u tržište rada, kao i na razvoj targetirane podrške posebno ranjivim kategorijama izbeglica. U partnerstvu sa lokalnim organizacijama, strategije informisanja izbeglica o pravima na svim nivoima zaštite podrazumevale su vođenje kampanja, *outreach* aktivnosti i sprovođenje *one-stop-shop*-ova. Pored obezbeđivanja informacija o svim dostupnim pravima, partneri su koordinisali napore za usmeravanje naknada, u funkciji podrške prihodu izbeglicama, putem uspostavljanja nacionalnih Radnih grupa za novčane transfere (*Cash Working Groups*) u saradnji sa nacionalnim ministarstvima za socijalnu zaštitu, dok su razvijani novi targetirani programi finansijske podrške u formi jednokratnih pomoći u uslovima zimskih vremenskih uslova (strategije vinterizacije), unapređenje uslova u kolektivnim centrima i programi podrške stanovanju uopšte.<sup>29</sup>

Međutim, uočena je primetna razlika u efikasnosti postupanja EU i primenjenim instrumentima podrške u upravljanju humanitarnom krizom izazvanom agresijom na Ukrajinu, u odnosu na odgovor EU na migrantsku krizu tokom 2015. godine. U tom smislu, moguće je navesti nekoliko pretpostavki, od toga da EU primenjuje duple standarde u zavisnosti od država (regiona) porekla izbeglica do toga da su prethodne humanitarne krize predstavljale priliku za razvoj efikasnijih mehanizama i instrumenata u upravljanju migracijama i humanitarnim krizama. Iako ove pretpostavke podležu diskusiji i iznošenju različitih argumenata, istraživanja upućuju na različite percepcije javnosti o izbeglicama iz Ukrajine u poređenju sa izbeglicama iz prethodne migracijske krize, u Nemačkoj, Poljskoj, Francuskoj, Italiji i Mađarskoj.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> UNHCR, *2022 Final report: Regional refugee response plan for the Ukraine situation*, UNHCR, Geneva, 2023; UNHCR, *Ukraine situation: Regional refugee response plan*, UNHCR, Geneva, 2023; UNCHR, *Ukraine situation: Regional refugee response plan 2023 Mid-Year Report*, UNHCR, Geneva, 2023.

<sup>30</sup> Alexandru Moise, James Dennison and Hanspeter Kriesi, "European attitudes to refugees after the Russian invasion of Ukraine", *West European Politics*, Vol. 47, No. 2, pp. 356–381.

Pozitivniji stav prema ukrajinskim izbeglicima u navedenim državama članicama mogao bi se protumačiti kao efekat doživljaja, kulturološke bliskosti, neposredne uključenosti evropske zajednice u rusko-ukrajinski sukob i nepolarizovanog stava evropskih političkih elita u odnosu na oštru kritiku vojne intervencije. Međutim, sa druge strane, primetna je proporcija između postepenog opadanja spremnosti da se izbeglice iz Ukrajine prihvate i porasta troškova zbrinjavanja izbeglica, sa jedne strane, i rasta cena energenata zbog sankcija Rusije, sa druge strane.<sup>31</sup> Navedene tendencije, mogu ukazati na, potencijalna ograničenja u obezbeđivanju dugoročne podrške ukrajinskim izbeglicama, ukoliko se rat i u narednom periodu nastavi.

Efikasno reagovanje na supranacionalnom planu umnogome je olakšalo odgovor na krizu na nivou država članica. Ključna specifičnost ukrajinske krize u reagovanju na nacionalnom nivou, sa implikacijama za izmenu supranacionalne politike EU ka posvećenijoj podršci institucionalnim šemama u novim regionima, je bila promena ključnih država destinacije u odnosu na prethodne migracione krize. Za razliku od prethodnih kriza, ključne države destinacije više nisu zapadno i severno-evropske države u kojima postoji prethodno razvijen sistem podrške javnog, civilnog i neformalnog sektora socijalnom uključivanju izbeglica, već države Istočne Evrope. Ova promena postavila je u fokus slabu razvijenost programa u ovim državama i izražene modalitete u odnosu na uobičajene države destinacije, posebno uzimajući u obzir potrebu za adekvatnim iznosima naknada i programima koji pospešuju učešće na tržištu rada. U oblasti socijalne zaštite i finansijske inkluzije izbeglica programi podrške su značajno varirali od 61 evra u Mađarskoj i 68 evra u Slovačkoj do 360 evra u Nemačkoj i 500 evra u Švajcarskoj po odrasloj osobi, što je slučaj i sa javnom potrošnjom na programe aktivne politike tržišta rada gde je udeo na ove troškove komparativno niži u državama istočne Evrope u odnosu na ostale delove Evropske unije.<sup>32</sup>

Pored promene u pogledu očekivanih država destinacije, specifičnosti poslednje izbegličke krize su i u profilu izbegličke populacije ka kojoj je potrebno usmeriti odgovarajuće programe podrške iz oblasti socijalne politike. Istraživanja međunarodnih aktera, pre svega UNHCR-a, pružila su značajne uvide u potrebe i namere izbegličke populacije, što je motivisalo države članice EU da podršku izbeglicama postave u perspektivu dugoročnijih politika integracije. Nalazi sprovedenog istraživanja tokom 2022. godine u 43 države Evrope pokazali su da većina izbelica (79%) ima nameru da ostane duže od tri meseca u državi domaćinu, pri čemu je glavni razlog tome nemogućnost

---

<sup>31</sup> *Ibidem.*

<sup>32</sup> Nicolò Bird and David Amaglobeli, *Policies to Address the Refugee Crisis in Europe Related to Russia's Invasion of Ukraine*, IMF Note 2022/003, International Monetary Fund, Washington, 2022, p. 5.

da pristupe osnovnim uslugama i da ostvare adekvatne uslove života u svojoj državi. Sa druge strane, mapirani izazovi su isključenost sa tržišta rada jer ih je 68% bilo ekonomski neaktivno, što je uticalo na to da u 47% domaćinstava socijalna pomoć bude osnovni izvor prihoda.<sup>33</sup> Istraživanja demografskog profila izbeglica ukazuju na dominantno učešće populacije ispod 40 godina, odnosno da 86% izbegličke populacije čine žene i deca, kao i da je najmanje polovina žena završila najmanje tercijarni nivo obrazovanja.<sup>34</sup> U odnosu na polnu i starosnu strukturu, najveći broj korisnika privremene zaštite su žene (oko 46%) i deca (33,2%), što zahteva implementiranje odgovarajućih nacionalnih programa podrške. Takođe, kontinuirano stabilan priliv raseljenih iz Ukrajine u EU i nakon dve godine od početka agresije, upućuje na potrebu za prevazilaženjem pristupa u pružanju podrške ovoj populaciji zasnovanom na principu trenutne i privremene pomoći. Povezano sa tim, strateški pristup oblikovanju programa podrške za izbegličku populaciju u ovoj migracionoj krizi podrazumevao je nekoliko implikacija za pravce delovanja u oblasti socijalne politike: podršku u okviru minimalnih programa podrške prihodu radi smanjenja finansijskog siromaštva i deprivacije; fokus na aktivnim politikama tržišta rada i priznavanju kvalifikacija za visokoobrazovane u radnoj dobi; uključivanje u programe podrške porodici u institucionalnom i smislu novčanih transfera; razvoj programa socijalnog uključivanja na lokalnom nivou, s obzirom očekivani duži boravak u državama destinacije.

## PROGRAMI PODRŠKE UKLJUČIVANJU NA TRŽIŠTE RADA IZBEGLICAMA IZ UKRAJINE U KLJUČNIM DRŽAVAMA DESTINACIJE

U toku 2022. godine od ukupno 4 331 345 priznatih prava na privremenu zaštitu, skoro tri petine od ukupnog broja korisnika prava lociran je u tri države članice Evropske unije. Iste države su primile najveći broj izbeglica iz Ukrajine i tokom 2023. godine, te je od 2 822 025 priznatih prava na privremenu zaštitu, 1 567 905 izbeglica je potražilo zaštitu u Nemačkoj, 795 205 u Poljskoj i 458 915 u Češkoj.<sup>35</sup> Najveći udeo korisnika privremene zaštite u odnosu na ukupan broj stanovnika zabeležen je u Češkoj, gde iznosi 35 korisnika na

---

<sup>33</sup> UNHCR, *Lives on hold: intentions and perspectives of refugees from Ukraine*, op. cit.

<sup>34</sup> UNHCR, *Ukraine situation regional refugee response plan*, op. cit., p. 10.

<sup>35</sup> Eurostat, *Number of decision of temporary protection*. Available: [https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Temporary\\_protection\\_for\\_persons\\_fleeing\\_Ukraine\\_-\\_monthly\\_statistics#Where\\_in\\_the\\_EU\\_](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics#Where_in_the_EU_). (Accessed March 04, 2024).

1000 stanovnika, što je znatno više u odnosu na prosek EU od 9,6 korisnika na 1000 stanovnika u toku 2023 godine.<sup>36</sup> Nemačka i dalje beleži najveći porast apsolutnog broja korisnika u okviru EU u toku 2024. godine, za 18 905 korisnika u poređenju sa decembrom 2023. godine, potom sledi Češka gde je broj korisnika povećan za 2,2%.<sup>37</sup>

S obzirom na to da su navedene države bile pod povećanim pritiskom priliva izbeglica iz Ukrajine, od početka krize su prilagođavale programe podrške, što se naročito odnosilo na programe u okviru politike integracije na tržište rada, uzimajući u obzir percipirane okolnosti: profil izbeglica i namere za ostankom. Za razliku od poljskog i češkog iskustva gde se podrška integraciji na tržište rada zasnivala na posebnim zakonima koji su se odnosili na izbeglice iz Ukrajine, Nemačka je već sredinom 2022. godine omogućila da sve radnosposobne izbeglice iz Ukrajine koje imaju prijavljeno boravište u Nemačkoj koriste prava iz porezom finansiranih programa za tražioce posla koji se odnose na domicilno stanovništvo u okviru Kodeksa socijalnih prava (*Code of Social Law II (Sozialgesetzbuch II)*). Na osnovu ove odluke, bio je dostupan veći iznos beneficija i otvorena je mogućnost da pristupe u potpunosti svim programima u cilju integracije na tržište rada, naročito programima učenja jezika koji su obavezujući kako bi se primile novčane naknade i usluge. Ovakva praksa je bila značajno različita u odnosu na ranije migracione krize. Ključnu ulogu u procesu celokupne integracije preuzeli su Centri za zapošljavanje, koji sprovode obavezne programe za korisnike naknada po osnovu nezaposlenosti, uporedo sa dodatnim pravima i uslugama koje nemaju korisnici beneficija za tražioce azila prema zakonu koji reguliše ovu oblast (Tabela 1).

---

<sup>36</sup> Eurostat, *Where in the EU did people fleeing Ukraine go?*. Available: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary\\_protection\\_for\\_persons\\_fleeing\\_Ukraine\\_\\_monthly\\_statistics#Where\\_in\\_the\\_EU](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine__monthly_statistics#Where_in_the_EU). (Accessed March 04, 2024).

<sup>37</sup> *Ibidem*.

*Tabela 1. Pregled programa socijalne zaštite za tražioce azila i one kojima je odobren bilo koji oblik zaštite u Nemačkoj*<sup>38</sup>

	Beneficija za građane (Citizen's Benefit)	Socijalna pomoć	Beneficija za tražioce azila
<i>Pravni okvir</i>	Socijalni zakonik, Knjiga II (redovni sistem socijalne zaštite)	Socijalni zakonik, Knjiga XII (redovni sistem socijalne zaštite)	Zakon o beneficijama tražiocima azila
<i>Administriranje i isplata</i>	Centri za zapošljavanje	Služba za socijalnu zaštitu	Služba za socijalnu zaštitu (uobičajeno) i agencije za zapošljavanje
<i>Kriterijumi podobnosti</i>	Boravišna dozvola	Boravišna dozvola	Pravo privremenog boravka radi sprovođenja postupka azila
	Prihodi i imovina nedovoljni da se pokriju neopходni životni troškovi	Prihodi i imovina nedovoljni da se pokriju neopходni životni troškovi	Prihodi i imovina nedovoljni da se pokriju neopходni životni troškovi
	Radna sposobnost i ≥ 15 godina starosti i < godina od onih za redovnu penziju	Bez sposobnosti za rad	-
<i>Vrsta i veličina beneficije (veličina zavisi od starosti i sastava domaćinstva)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beneficije za obezbeđivanje sredstava za život (318-502 evra)</li> <li>- Naknade za smeštaj i grejanje</li> <li>- Aktivacija i APTR</li> <li>- Usluge podrške u okviru usluga socijalne zaštite</li> <li>- Jednokratne beneficije (npr. početno opremanje smeštaja);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beneficije za obezbeđivanje sredstava za život (318-502 evra)</li> <li>- Naknade za smeštaj i grejanje</li> <li>- Usluge podrške u okviru usluga socijalne zaštite</li> <li>- Jednokratne beneficije (npr. početno opremanje smeštaja);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beneficije za neopходne potrebe (161 - 228 evra)</li> <li>- Beneficije za neopходne lične potrebe (117 - 182 evra)</li> <li>- Aktivacija i integracija tržišta rada su dostupni samo u ograničenoj meri</li> </ul>
<i>Dodatne beneficije koje administriraju drugi organi</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kursevi integracije</li> <li>- Dečiji dodatak (250 evra po detetu)</li> <li>- Roditeljski dodatak (≥ 300 evra maksimalno)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kursevi integracije</li> <li>- Dečiji dodatak (250 evra po detetu)</li> <li>- Roditeljski dodatak (≥ 300 evra maksimalno)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integracioni kursevi samo u ograničenom obimu</li> </ul>
<i>Zdravstveno osiguranje</i>	Zakonsko zdravstveno osiguranje	Zakonsko zdravstveno osiguranje	Ograničena medicinska nega, tj. samo neopходni i medicinski ili stomatološki tretman

<sup>38</sup> Maddalena Honorati, Mauro Testaverde and Elisa Totino, *Labor market integration of refugees in Germany: new lessons after the Ukrainian crisis*, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington, 2024. pp. 8-9

Zapravo, kao jednu od ključnih karakteristika integracione politike Nemačke poslednjih godina, autori navode nastajanje "dvoklasnog sistema integracije" u odnosu na namere izbeglica da ostanu. Zakonodavne izmene su sprovedene u pravcu pooštavanja kriterijuma podobnosti za pristup naknadama i uslugama, kao i ograničavanje pristupa tržištu rada za one iz sigurnih trećih zemalja sa jedne strane, dok se sa druge strane razvijaju integracioni kursevi jezika i druge usluge aktivne politike zapošljavanja, kao i ublažavanje zabrane angažovanja na privremenim poslovima za one za koje se percipira da imaju dugoročniju perspektivu ostanka.<sup>39</sup> U skladu sa tim, savezni program "Socijalno uključivanje na tržište rada", koji je započet 2015. godine sa ciljem da omogući efikasnije uključivanje onih primalaca naknada koji su udaljeni od tržišta rada, dodatno se proširuje sredinom 2023. godine za drugu kategoriju izbeglica. Sa druge strane, prioritet Nemačke politike integracije ostaje brzina uključivanja na tržište rada, te od početka 2024. godine nadležno feralno ministarstvo započinje program *Job-Turbo* koji traziciju ka tržištu rada ubrzava time što se kursevi stručnog jezika i stručnog usavršavanja nakon početne faze nastavljaju kod poslodavca, uz skraćeno radno vreme.

U Poljskoj je u martu 2022. godine donet Zakon o pomoći ukrajinskim državljanima, prema kome su predviđene posebne mere podrške i privilegovano pravo na ekonomsku integraciju,<sup>40</sup> dok se dobijanjem ovog statusa otvara mogućnost i za prava koja mogu koristiti državljani Poljske,<sup>41</sup> pri čemu je osnovano posebno ministarstvo za socijalno uključivanje izbeglica iz Ukrajine. Specifičnost politike integracije ukrajinskih izbeglica u Poljskoj je u tome što su u ključnim oblastima koje se tiču uključivanja na tržište rada, pitanja uređivanja prava iz radnog odnosa u okviru sistema socijalnog osiguranja i priznavanje kvalifikacija, već bila prethodno uređena bilateralnim spo-

---

<sup>39</sup> *Ibidem.*

<sup>40</sup> Zakon predviđa da izbeglice iz Ukrajine mogu pod ustim uslovima kao građani Poljske postati preduzetnici i zapošljavati se u javnoj upravi, biti angažovani na poslovima nastavnika u akademiji, osoblja u medicinoj oblasti ili pružalaca usluga u oblasti mentalnog zdravlja, dok se za angažman u medicini ne zahteva poznavanje poljskog jezika u najranijim fazama (European Labour Authority, *Overview of national measures regarding employment and social security of displaced persons coming from Ukraine, Country Fiche – Poland*, <https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2022-09/pl-country-fiche-ela-national-measures-ukraine.pdf>. (Accessed February 15, 2024)).

<sup>41</sup> Pokretanje privatnog biznisa, zapošljavanje, priznavanje medicinskih diploma, besplatan pristup obrazovanju i zdravstvu, jednokratna pomoć, ušesće u programu 500+ naknada za maloletnu decu, pristup novčanim naknadama iz programa socijalne zaštite, besplatan pristup većini sredstava javnog prevoza (The World Bank, *Economic Empowerment of Forcibly Displaced Persons from Ukraine*, The World Bank, Washington, 2023).

razumima između dve države.<sup>42</sup> Ocenjeno je da su izbeglice iz Ukrajine postale "posebna pravna kategorija" u odnosu na druge izbegličke grupe što je imalo za ishod adekvatna sistemski rešenja i realizaciju na lokalnom nivou, a da je tome doprinelo nekoliko razloga: društveni legitimitet pomoći jer su populaciju činile pretežno žene i deca, nije pokrenut diskurs o sekjuritizaciji kao u ranijim krizama, već godinama unazad najveća grupa migranata u Poljskoj su uglavnom radni migranti iz Ukrajine.<sup>43</sup> I u Češkoj je donet poseban zakonodavni okvir koji se odnosio samo na izbegličku populaciju iz Ukrajine, u široj javnosti poznatiji kao *Lex Ukraine*, koji sadrži zakone u oblastima pravnog statusa i privremene zaštite, zdravlja, obrazovanja, zapošljavanja i socijalnog osiguranja. Predviđeno je da Služba za zapošljavanje u najvećem delu bude glavni institucionalni akter u obezbeđivanju prava i pružanju mera integracije.

Stopa zaposlenosti izbeglica iz Ukrajine, komparativno posmatrano sa drugim državama u Evropi, najviša je u Poljskoj i 2023. godine je iznosila 65%, dok podaci pokazuju da je ova stopa u Nemačkoj samo 18%.<sup>44</sup> Autori nalaze razlog ovim povoljnijim ishodima, bez obzira na dobro osmišljene integracione politike u Nemačkoj, u tome što između Ukrajine i Poljske već duže vreme postoji saradnja usled očekivanja nadolazećeg sukoba između Ukrajine i Rusije, dok su percipirani razlozi i sledeći: spremnost izbeglica iz Ukrajine da prihvate slabije plaćene poslove sa nepotpunim radnim vremenom kako bi uporedo zadržali socijalne beneficije, sa jedne strane, i popunjavanje "demografske praznine" radnosposobnog poljskog stanovništva na tržištu rada koje je ekonomski migriralo u Zapadnu Evropu nakon prijema Pojske u EU 2004. godine, sa druge strane.<sup>45</sup> Uprkos tome, zabeleženi su pozitivni pomaci, uzimajući u obzir stopu zaposlenosti i kvalitet zaposlenja za izbeglice iz Ukrajine u odnosu na druge izbegličke populacije u Nemačkoj, čemu govore u prilog podaci o tome da je 83% ovih izbeglica angažovano na poslovima

---

<sup>42</sup> Bilateralni sporazum između Republike Poljske i Ukrajine o socijalnom osiguranju, sklopljen u Kijevu dana 18. maja 2012. godine i Bilateralni sporazum između Vlade Republike Poljske i Kabineta ministara Ukrajine o međusobnom akademskom priznavanju dokumenata o obrazovanju i ekvivalenciji diploma, sačinjen u Varšavi 11. aprila 2005.

<sup>43</sup> Katarzyna Andrejuk, Rapid Evolution of Refugee Policy in Poland: Russian Invasion of Ukraine as a Focusing Event. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, September 15, 2023, pp. 1–14.

<sup>44</sup> OECD, *International Migration Outlook 2023*, OECD Publishing, Paris, 2023.

<sup>45</sup> Evelina Kamyshnykova, Ukrainian forced migrants' integration in European labour market: German vs Polish case. *Three Seas Economic Journal*, Vol. 5, Issue 1, pp. 74–80.

belih okovratnika, 8% plavih okovratnika i 8% je samozaposleno.<sup>46</sup> Usporedno posmatrano sa izbegličkim populacijama iz drugih značajnih država porekla u Nemačkoj, izbeglice iz Ukrajine su ostvarile bolje ishode na tržištu rada u odnosu na brzinu uključivanja na tržište rada u prvoj godini i angažovanje na poslovima gde se zahteva viši nivo kvalifikacija.<sup>47</sup>

Međutim, ishodi na tržištu rada za izbeglice iz Ukrajine bliski su onima iz ranijih izbegličkih kriza, potvrđujući tezu o rizicima pojave visokokvalifikovanog prekarijata u uslovima prisilnih migracija. Uprkos tome što je veliki procenat izbeglica iz Ukrajine uspeo da se do kraja 2023. godine zaposli, jezičke barijere su doprinele tome da 56% izbeglica bude angažovano na poslu koji je ispod njihovog nivoa kvalifikacija, te gotovo isti udeo – 57% živi ispod linije siromaštva.<sup>48</sup> Situacija je slična i u Poljskoj gde 46% izbeglica iz Ukrajine radi na poslovima za koje je potreban niži stepen kvalifikacija od onih koje poseduju.<sup>49</sup> Podaci vezani za sektore zaposlenja u Poljskoj govore u prilog tome da se izbeglice iz Ukrajine najčešće zapošljavaju u oblasti hotelijerstva, ugostiteljstva, proizvodnje i trgovine,<sup>50</sup> dok su u Češkoj angažovani kao građevinski radnici i pomoćni radnici u proizvodnji i transportu.<sup>51</sup> Istraživanje prepreka za uključivanje na tržište rada u Češkoj i Poljskoj je jasno ukazalo na dva dominantna izazova – brigu o maloj deci bez partnera i jezičke barijere, pri čemu je jezička barijera manji faktor uticaja u Nemačkoj usled obaveznosti učešća u ovim programima.<sup>52</sup> Stopa zaposlenja u 2022. godini onih koji su imali poznavanje poljskog jezika je bila 80%, dok su oni koji se nisu služili ovom jezikom samo u 50% bili radno angažovani.<sup>53</sup> Sa druge strane, izazovi povezani sa

---

<sup>46</sup> Herbert Brücker et al, *Ukrainian Refugees in Germany: Evidence From a Large Representative Survey*, *Comparative Population Studies*, Vol. 48, pp. 395–424.

<sup>47</sup> Maddalena Honorati, Mauro Testaverde and Elisa Totino, *Lab market integration of refugees in Germany: new lessons after the Ukrainian crisis*, op. cit.

<sup>48</sup> UNHCR, *Ukraine Situation: Regional Refugee Response Plan for the Ukraine Situation – Final Report 2023*, op. cit.

<sup>49</sup> Radosław Zyzik et al, *Refugees from Ukraine in the Polish labour market: opportunities and obstacles*, Polish Economic Institute, Warsaw, 2023.

<sup>50</sup> Anatolij Zymnin et al, *Refugees from Ukraine – professional activation in Poland and Germany*, Available from: [https://ewl.com.pl/wp-content/uploads/2022/09/EWL\\_RAPORT\\_POLSKA\\_NIEMCY\\_POL\\_FINAL.pdf](https://ewl.com.pl/wp-content/uploads/2022/09/EWL_RAPORT_POLSKA_NIEMCY_POL_FINAL.pdf). (Accessed February 7, 2024).

<sup>51</sup> Ludek Jirka, Mateusz Kamionka and Lucie Macková, *High-Skilled Precarity: The Situation of Ukrainian Refugees in the Czech Republic and Poland*, *Sociological Studies*, Vol. 23, Issue 2, pp. 51–61.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> Radosław Zyzik et al, *Refugees from Ukraine in the Polish labour market: opportunities and obstacles*, op. cit.

obezbeđivanjem širokog paketa usluga izbeglicama iz Ukrajine u Nemačkoj vezani su za to da je i dalje na snazi od 2016. godine pristup "ključa za raspršivanje migranata", koji uzima u obzir samo određene elemente pogodnosti za lokalna tržišta rada (provera prioriteta na tržištu rada i drugo).<sup>54</sup> U aktelnoj migracionoj krizi, nakon omogućavanja pristupa socijalnim pravima podjednako kao i građanima Nemačke, posebno treba uzeti u obzir mogućnosti lokalnih pružalaca socijalnih usluga da odgovore na povećani pritisak za usluga integracije lokalnih službi za zapošljavanje, kao i mogućnost da usluge integracije mogu da budu skromnije u zavisnosti od pokrajine boravka.

## ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Primenjeni mehanizmi, instrumenti, programi i mere podrške izbeglicama iz Ukrajine, pod okriljem Evropske unije, do sada su pokazali pozitivan pomak u odnosu na model upravljanja izbegličkom krizom iz 2015. godine. Primena mehanizama kolektivne zaštite u obavezujućem pravnom obliku za države članice, kao i uspostavljanje mehanizama *soft* politike predstavljalo je ključan korak u uspostavljanju konstruktivnog dijaloga aktera uključenih u proces upravljanja migracijama i zaštitu izbeglica.

Sa jedne strane, Evropska unija, države članice i države kandidati Evropske unije, kao i partnerske organizacije i agencije transnacionalnih aktera, primenili su efikasniji pristup u reagovanju na poslednju migrantsku krizu izazvanu rusko-ukrajinskim sukobom. Najpre, pristup socijalnim pravima je bio efikasniji, što je ostvareno obezbeđivanjem pravnog statusa aktiviranjem mehanizma zaštite na osnovu Direktive 2001/55/EZ o minimalnim standardima za dodelu privremene zaštite. Ovo je imalo pozitivan uticaj, kako posmatrano sa perspektive korisnika jer korisnici zaštite nisu bili u obavezi da dodatno dokažu svoj status, tako i iz perspektive država prijema pošto njihovi nacionalni programi u datom momentu nisu bili izloženi dodatnom administrativnom pritisku za omogućavanje pristupa socijalnim pravima. Drugo, zabeležena je stalna modifikacija i prilagođavanje programskih aktivnosti EU promenljivim okolnostima, kao i prepoznavanje ključnih regiona i aktera od značaja. Treće, razvijena je saradnja između različitih vladinih i nevladinih aktera u funkcionalni ekosistem pružanja podrške izbeglicama.

Sa druge strane, države članice EU na nivou nacionalnog kreiranja socijalne politike od početka krize nisu razvile dovoljno jasnu viziju socijalnog blagostanja za izbeglice, odnosno nacionalne pristupe u formulisanju dugoročnih rešenja za održanje socijalne sigurnosti izbeglicama iz Ukrajine. Posebne

---

<sup>54</sup> Suzana Mihajlović Babić i Nataša Milošević, Socijalno isključivanje državljana trećih zemalja sa evropskih tržišta rada, *Socijalna politika*, Vol. 54, broj 3, str. 83–101.

primedbe se odnose na socijalno uključivanje na tržište rada, u okviru kojeg, uprkos angažmanu nevladinih organizacija, i dalje postoje strukturne barijere za pristup izbeglicama pristojnom radnom mestu, odnosno radnom mestu koji odgovara stečenim kvalifikacijama u državi porekla i koje obezbeđuje adekvatan nivo zarade za život iznad linije siromaštva i socijalnog isključivanja. Takođe, programi podrške socijalnom blagostanju značajno variraju, a najniži su u regionima bližim sukobu gde postoji potreba za podrškom za najveći broj izbeglica iz Ukrajine. U trima ključnim posmatranim državama destinacije (Nemačkoj, Češkoj i Poljskoj), izbeglička populacija iz Ukrajine je pod naročitom insitucionalnom zaštitom, donošenjem nacionalno-specifičnih dodatnih propisa izuzetno je olakšan pristup lokalnim tržištima rada, te su pogodnosti ekonomske integracije proširene u odnosu na EU zakonodavni okvir. Međutim, ishodi nisu zadovoljavajući po pitanju toga da socijalno blagostanje može biti ugroženo angažovanjem u prekarnim uslovima rada, što ukazuje na to da je pitanje socijalne integracije ostalo dominantno fokusirano kao pitanje efikasne integracije u tržište rada, kao u prethodnoj migrant-skoj krizi.

## BIBLIOGRAFIJA

1. Andrejuk Katarzyna, Rapid Evolution of Refugee Policy in Poland: Russian Invasion of Ukraine as a Focusing Event, *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, September 15, 2023, 1–14.
2. Bird Nicolò and David Amaglobeli, *Policies to Address the Refugee Crisis in Europe Related to Russia's Invasion of Ukraine*, IMF Note 2022/003, International Monetary Fund, Washington, 2022.
3. Brücker Herbert et al, Ukrainian Refugees in Germany: Evidence From a Large Representative Survey, *Comparative Population Studies*, Vol. 48, pp. 395–424.
4. Direktiva 2001/55/EZ o minimalnim standardima za dodelu privremene zaštite. Dostupno preko: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=celex:32001L0055>. (Pristupljeno 26.02.2024).
5. EASO, *Izveštaj EASO o azilu za 2021. godinu: Godišnji izveštaj o azilu u Evropskoj uniji*, Evropska kancelarija za podršku tražiocima azila, 2021.
6. EURAKTIV, *EU aktivirala mehanizam za krizne situacije*, 2022. Dostupno: <https://dnevnievropskiservis.rs/8-eu-prioriteti/137-vesti/17105-eu-aktivirala-mehanizam-za-krizne-situacije-ipcr>. (Pristupljeno 28.02.2024).
7. European Council Council of the European Union, *Infographic – Refugees from Ukraine*. Available: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/ukraine-refugees-eu/>. (Accessed March 01, 2024).

8. European Commission, *EU Civil Protection Mechanism*. Available: [https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism\\_en](https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_en). (Accessed December 15, 2023).
9. European Commission, “The 10-Point Plan For stronger European coordination on welcoming people fleeing the war from Ukraine”. Available: [https://home-affairs.ec.europa.eu/10-point-plan-stronger-european-coordination-welcoming-people-fleeing-war-ukraine\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/10-point-plan-stronger-european-coordination-welcoming-people-fleeing-war-ukraine_en). (Accessed March 03, 2024).
10. European Labour Authority, *Overview of national measures regarding employment and social security of displaced persons coming from Ukraine, Country Fiche – Poland*, <https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2022-09/pl-country-fiche-ela-national-measures-ukraine.pdf>. (Accessed February 15, 2024).
11. European Union Agency for Asylum (EUAA), *EU Asylum Legislation and Policy*. Available: <https://euaa.europa.eu/sr/node/13947>. (Accessed March 03, 2024).
12. European Union, “Council Implementing Decision (EU) 2018/1993 of 11 December 2018 on the EU Integrated Political Crisis Response Arrangements”, *Official Journal of the European Union*, L 320/28, Article no. 1. Available: [https://eur-lex.europa.eu/eli/dec\\_impl/2018/1993/oj](https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2018/1993/oj). (Accessed March 03, 2024).
13. Eurostat, File: *Number of decision of temporary protection*. Available: [https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Temporary\\_protection\\_for\\_persons\\_fleeing\\_Ukraine\\_-\\_monthly\\_statistics#Where\\_in\\_the\\_EU\\_](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics#Where_in_the_EU_). (Accessed March 04, 2024).
14. Eurostat, *Temporary protection for persons fleeing Ukraine – monthly statistics*. Available: [https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Temporary\\_protection\\_for\\_persons\\_fleeing\\_Ukraine\\_-\\_monthly\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics). (Accessed March 04, 2024).
15. Eurostat, *Where in the EU did people fleeing Ukraine go?*. Available: [https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Temporary\\_protection\\_for\\_persons\\_fleeing\\_Ukraine\\_\\_monthly\\_statistics#Where\\_in\\_the\\_EU\\_](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine__monthly_statistics#Where_in_the_EU_). (Accessed March 04, 2024).
16. Eurostat, *Who are the people fleeing Ukraine and receiving temporary protection?*. Available: [https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Temporary\\_protection\\_for\\_persons\\_fleeing\\_Ukraine\\_\\_monthly\\_statistics#Where\\_in\\_the\\_EU\\_](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine__monthly_statistics#Where_in_the_EU_). (Accessed March 04, 2024).
17. Evropsko vijeće – Vijeće EU, *Infografika – Kako funkcionira IPCR za odgovor na krizu*. Dostupno preko: <https://www.consilium.europa.eu/hr/infographics/ipcr-mechanism/>. (Pristupljeno 04.03.2024.).
18. Evropsko vijeće – Vijeće EU, *Kako Vijeće koordinira odgovor EU-a na krize*. Available: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/ipcr-response-to-crises/#why>. (Accessed March 02, 2024).
19. Evropsko vijeće – Vijeće EU, *Odgovor EU-a na agresivni rat Rusije protiv Ukrajine*. Dostupno preko: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-response-ukraine-invasion/>. (Pristupljeno 27. 02.2024.).

20. Evropsko vijeće – Vijeće EU, *Solidarnost EU-a s Ukrajinom*. Available: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/#humanitarian>. (Accessed February 14, 2024).
21. Honorati Maddalena, Testaverde Mauro and Elisa Totino, *Labor market integration of refugees in Germany: new lessons after the Ukrainian crisis*, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington, 2024.
22. Jessica Schultz, *Collective protection as a short-term solution: European responses to the protection needs of refugees from the war in Ukraine, 2022*. Available: <https://eumigrationlawblog.eu/collective-protection-as-a-short-term-solution-european-responses-to-the-protection-needs-of-refugees-from-the-war-in-u>. (Accessed: February 23, 2024).
23. Jirka Ludek, Kamionka Mateusz and Lucie Macková, High-Skilled Precarity: The Situation of Ukrainian Refugees in the Czech Republic and Poland, *Sociological Studies*, Vol. 23, Issue 2, pp. 51–61.
24. Kamyshnykova Evelina, Ukrainian forced migrants' integration in European labour market: German vs Polish case. *Three Seas Economic Journal*, Vol. 5, Issue 1, pp. 74–80.
25. Mihajlović Babić Suzana i Nataša Milošević, Socijalno isključivanje državljana trećih zemalja sa evropskih tržišta rada, *Socijalna politika*, Vol. 54, broj 3, str. 83–101.
26. Moise Alexandru, Dennison James and Hanspeter Kriesi, "European attitudes to refugees after the Russian invasion of Ukraine", *West European Politics*, Vol. 47, No. 2, pp. 356–381.
27. Nicolo Bird and Neree Noumon. *Do Europe Could Do Even More to Support Ukrainian Refugee: Greater integration into economies and labor markets would benefit Europe and refugees*. Available: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2022/12/15/europe-could-do-even-more-to-support-ukrainian-refugees>. (Accessed March 01, 2024).
28. OECD, *International Migration Outlook 2023*, OECD Publishing, Paris, 2023.
29. The World Bank, *Economic Empowerment of Forcibly Displaced Persons from Ukraine*, The World Bank, Washington, 2023.
30. UNHCR, *2022 Final report: Regional refugee response plan for the Ukraine situation*, UNHCR, Geneva, 2023.
31. UNHCR, *Lives on hold: Profiles and intentions of refugees from Ukraine*, UNHCR Regional Bureau for Europe, 2022.
32. UNCHR, *Ukraine situation: Regional refugee response plan 2023 Mid-Year Report*, UNHCR, Geneva, 2023.
33. UNHCR, *Ukraine situation: Regional refugee response plan*, UNHCR, Geneva, 2023.
34. Zymnin Anatolij et al, *Refugees from Ukraine –professional activation in Poland and Germany*, Available from: [https://ewl.com.pl/wp-content/uploads/2022/09/EWL\\_RAPORT\\_POLSKA\\_NIEMCY\\_POL\\_FINAL.pdf](https://ewl.com.pl/wp-content/uploads/2022/09/EWL_RAPORT_POLSKA_NIEMCY_POL_FINAL.pdf). (Accessed February 7, 2024).
35. Zyzik Radosław et al, *Refugees from Ukraine in the Polish labour market: opportunities and obstacles*, Polish Economic Institute, Warsaw, 2023.

*Suzana Mihajlović*

University of Belgrade – Faculty of Political Science

*Nataša Milošević*

University of Novi Sad – Faculty of Philosophy

HUMANITARIAN CRISIS MANAGEMENT  
IN THE EUROPEAN UNION AND SOCIAL  
POLICY – SUPPORT FOR REFUGEES IN THE  
ERA OF THE RUSSIAN-UKRAINIAN  
CONFLICT

*Abstract*

The refugee crisis, which began with the war conflicts between the Russian Federation and Ukraine in February 2022, is one of a series of humanitarian crises that have affected the area of Europe in the last few years, with the consequence of causing social insecurity for many people across Europe. The member states of the European Union had to adapt to the new circumstances in a short period of time. The key research question of the paper is: what the specifics of the current refugee crisis for national social policies are and how did key destination countries respond to the crisis, with a special focus on labor market policy measures and outcomes. The paper analyses the integration programs of refugees from Ukraine, using the institutional approach, content analysis and comparative method.

The management of the current crisis, under the auspices of the EU, has been significantly improved compared to the migration crisis management model from 2015. On the other hand, in the observed countries of destination, the biggest challenges were recorded in adapting the active labour market policies to the specifics of the last crisis, which should enable a longer-term social and economic integration of refugees.

*Keywords:*

migration crisis, crisis management, European Union, Ukraine, labor market.