

Dijana Janković\*

*Fondacija ADRA*

Maja Marković\*\*

*Fondacija ADRA*

Miona Gajić\*\*\*

*Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka*

# Ostvarivanje prava privremeno raseljenih lica iz Ukrajine u Republici Srbiji: izazovi i perspektive integracije\*\*\*\*

## *Apstrakt*

Konflikt u Ukrajini rezultirao je ogromnim brojem privremeno raseljenih lica širom Evrope, a Srbija je postala utočište za mnoge od njih. Prema uporednoj statistici UNHCR-a (2023), u periodu od februara 2022. do oktobra 2023. godine u Srbiji je boravilo oko 4.175 ljudi iz Ukrajine<sup>1</sup>, a zabeleženo

---

\* dijanajankovic92fpn@gmail.com

\*\* majamarkovic411@gmail.com;

\*\*\* mionaa94@gmail.com

\*\*\*\* Rad je finansijski podržan Planom naučnoistraživačkog rada Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka, koji finansira Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije.

<sup>1</sup> UNHCR, Operational Data Portal: Ukraine Refugee Situation, 2024. Dostupno preko: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>. (Pristupljeno 14. februara 2024).

je da se veliki broj obratio za neki oblik zaštite. Cilj rada je analiza pravnog okvira i mehanizama zaštite privremeno raseljenih lica, uključujući pravo na privremenu zaštitu i pravo na azil, socijalnu zaštitu, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje i zaposlenje. Primenjen je metod analize sadržaja. U radu se razmatraju izazovi i prepreke sa kojima se privremeno raseljena lica iz Ukrajine suočavaju pri ostvarivanju svojih prava, kao i dostupni resursi u procesu integracije, kako bi se bolje razumeo odgovor države i relevantnih institucija/organizacija koje pružaju podršku ovoj ranjivoj populaciji. Rezultati ukazuju da se značajan broj privremeno raseljenih lica iz Ukrajine u Srbiji suočava sa izazovima u ostvarivanju socijalne i zdravstvene zaštite, obrazovanja i zapošljavanja. U skladu sa identifikovanim preprekama i resursima u zajednici, poput programa podrške i pomoći državnih institucija i nevladinih organizacija, daju se preporuke za unapređenje postojećih politika i programa sa ciljem osiguranja adekvatnije zaštite i integracije ove grupe ljudi u srpsko društvo.

*Ključne reči:*

privremeno raseljena lica iz Ukrajine, prava, potrebe, izazovi, integracija

## UVOD

U poslednjih nekoliko godina, sukobi i nestabilnosti (političke, ekonomske, globalne zdravstvene, ekološke i dr.) u različitim delovima sveta doveli su do velikih migracija i raseljavanja velikog broja ljudi. Jedan od najznačajnijih događaja u tom kontekstu jeste sukob u Ukrajini, koji je izbio 24. februara 2022. godine kada je Ruska Federacija pokrenula široku vojnu ofanzivu protiv Ukrajine. Ovaj sukob rezultirao je jednim od najvećih kriza raseljenja u Evropi od Drugog svetskog rata, sa 3,7 miliona interno raseljenih lica u Ukrajini, više od 6,4 miliona privremeno raseljenih lica iz Ukrajine na globalnom nivou, dok je 14,6 miliona u potrebi za nekom vrstom humanitarne pomoći.<sup>2</sup>

Republika Srbija, kao jedna od zemalja koja se susrela sa ozbiljnim izazovima u upravljanju migrantskim tokovima, postala je privremeni dom za mnoge ljude iz Ukrajine. Prema podacima UNHCR-a, u periodu od februara 2022. do decembra 2023. godine, u Srbiji je boravilo oko 4,105 ljudi iz Ukrajine, dok se 2 325 njih, obratilo za neki oblik zaštite.<sup>3</sup> Ova situacija nameće pitanja koja se tiču ostvarivanju prava privremeno raseljenih lica iz Ukrajine u Republici Srbiji, posebno u kontekstu integracije u društvo. Privremena zaštita,

---

<sup>2</sup> Isto. Dostupno preko: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>. (Pristupljeno 14. februara 2024).

<sup>3</sup> Isto. Dostupno preko: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>. (Pristupljeno 14. februara 2024).

kao ključni instrument međunarodne i nacionalne pravne regulative, igra značajnu ulogu u pružanju zaštite raseljenim licima iz različitih delova sveta.

Cilj ovog rada je analiza pravnog okvira i mehanizama zaštite privremeno raseljenih lica iz Ukrajine u Srbiji, sagledavajući potrebe i izazove sa kojima se suočavaju tokom procesa integracije.

Fokus je na pravnom okviru privremene zaštite pružene raseljenim licima iz Ukrajine sa osvrtom na suštinske aspekte termina privremene zaštite, istražujući njegovu istoriju i evoluciju kao instituta pravne zaštite. U skladu sa tim, identifikovani su i prikazani ključni međunarodni instrumenti i nacionalno zakonodavstvo, kao i njihov uticaj na oblikovanje pristupa ovoj specifičnoj humanitarnoj situaciji. Kroz pregled relevantnih međunarodnih i nacionalnih pravnih instrumenata, ovaj rad nastoji da osvetli kompleksnu prirodu privremene zaštite i njenu primenu u kontekstu savremenih izbegličkih i migracionih tokova. Pored toga, mapirani su dostupni resursi u zajednici, programi podrške državnih institucija i nevladinih organizacija.

## ODREĐENJE PRIVREMENE ZAŠTITE

Mere privremene zaštite su praktični instrumenti međunarodne zaštite, sastavljene od obaveza i praksi država da pruže zaštitu ljudima koji beže zbog humanitarne krize. Ove mere funkcionišu kao dopuna sistemima zaštite izbeglica, često popunjavajući praznine u tim sistemima i kapacitetima država. Pružanje privremene zaštite ima humanitarni, ne politički karakter, fokusirajući se na pružanje rešenja i ograničenje vremena zaštite. Posebno su korisne u situacijama sa velikim prilivom ljudi koji beže iz humanitarnih kriza, kao i kada postoji nesigurnost o uzrocima bekstva ili nepoznat karakter kretanja. Primena i obim privremene zaštite zavise od kategorija, grupa i specifičnih situacija, omogućavajući brz odgovor na aktuelne krize.<sup>4</sup> Privremena zaštita je koristan međunarodni instrument čija svrha je da umanjí potencijalne propuste kako u međunarodnom izbegličkom pravu, tako i u zaštitnim režimima za izbeglice i migrante.<sup>5</sup> Osnovno načelo privremene zaštite, uspostavljeno od strane Izvršnog odbora Evropske komisije, je da se pruži makar privremenu zaštitu ljudima koji traže utočište, uz poštovanje **nediskriminatornog principa** prema svim osobama, bez obzira na rasu, veru, političko mišljenje,

---

<sup>4</sup> UNHCR, *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, 2014. Available: <https://www.unhcr.org/fr-fr/en/media/guidelines-temporary-protection-or-stay-arrangements>. (Pristupljeno 14. Februara 2024.), p. 1–3.

<sup>5</sup> Goran Sandić, *Complementary forms of international protection in the Republic of Serbia*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2019, str. 16.

nacionalnost, zemlju porekla ili fizički invaliditet.<sup>6</sup> Relevantno načelo vezano za privremenu zaštitu je i **princip solidarnosti**, koji podrazumeva jednaku distribuciju tereta (finansijskog, ali i fizičkog prijema ljudi u zemlju) koji pada na države prijema u slučaju masovnih raseljavanja, ali i saradnju među državama zahvaćenim intenzivnim prilivom ljudi iz država porekla pogođenih određenom situacijom koja prouzrokuje migracije.<sup>7</sup>

Privremena zaštita proizlazi iz potrebe za zaštitom velike grupe ljudi u slučaju masovnog priliva u zemlju prijema i primenjuje se u slučajevima kada bi azilni sistem te države bio preopterećen i ne bi mogao da deluje na efikasan i operativan način, pružajući istovremeno neposrednu zaštitu onima koji su u potrebi. Iako nije precizno definisana međunarodnim pravnim instrumentima, UNHCR opisuje privremenu zaštitu kao "fleksibilne i pragmatične mere obezbeđivanja zaštite za veliki broj ljudi koji beže od kršenja ljudskih prava i oružanih sukoba u zemlji porekla, a koji bi inače opteretili azilni sistem države".<sup>8</sup>

Obaveza države za primenu sistema privremene zaštite proizlazi iz načela *non-refoulement*, koje je neizbežno kako u međunarodnom izbegličkom pravu, tako i u međunarodnom pravu ljudskih prava. Ovaj sistem pruža privremenu zaštitu osobama koje se u prvi mah mogu smatrati izbeglicama, ali ih okolnosti njihovog dolaska čine neadekvatnim za pravni tretman putem standardnog izbegličkog sistema.<sup>9</sup> Princip *non refoulement*, definisan primarno članom 33 Konvencije o zaštiti izbeglica, takođe je inkorporiran u druge međunarodne dokumente, uključujući Konvenciju o ljudskim pravima (član 3), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (član 7) i Konvenciju protiv torture i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka. Tumačenje pravila ovih međunarodnih instrumenata, donosi njegovo pravo značenje: apsolutnost zabrane vraćanja osobe u zemlju porekla, bez obzira na njen status izbeglice ili ne, ukoliko joj prete ozbiljne opasnosti po

---

<sup>6</sup> Conclusion No. 22 (XXXII) Protection of Asylum – Seekers in Situation of Large-Scale Influx, *United Nations General Assembly Document No. 12A (A/36/12/Add. 1)*, New York, 1981, para II-A-1.

<sup>7</sup> Hanne Beirens et al., *Study on the Temporary Protection Directive, Final Report*, European Commission, 2016. Available: [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). (Februara 14, 2024), p. 7.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>9</sup> International Commission of Jurists, *Migration and International Human Rights Law, A Protectioners' Guide*, 2014. Available: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/10/Universal-MigrationHRLaw-PG-no-6-Publications-Practitioners-Guide-2014-eng.pdf>. (Accessed February 12, 2024), p. 77.

život, telesni ili psihički integritet. Ovo takođe podrazumeva apsolutnu obavezu države prijema da obezbedi odgovarajući oblik zaštite za tu osobu.<sup>10</sup>

Možemo zaključiti da privremena zaštita doprinosi efikasnijem upravljanju globalnim sistemom odgovora na humanitarne krize, kao i kompleksnim i mešovitim prekograničnim migracijama. Ova praksa se oslanja na multilateralnu saradnju i ravnomernu raspodelu tereta i odgovornosti među državama prijema.<sup>11</sup>

### *Istorijat privremene zaštite i prva primena u slučaju sukoba u bivšoj Jugoslaviji*

U vreme kada je doneta Konvencija o statusu izbeglica (1951. godine) i godina- ma koje su predstojale, ovaj mehanizam zaštite postao je i ostao kamen temeljac zaštite izbeglica. U narednim godinama, s obzirom na to da se Konvencija iz 1951. godine odnosila samo na događaje koji su se zbili pre 28. jula 1951. godine, usvojeni su dodatni međunarodni instrumenti koji su se prilagođavali novonastalim situacijama (dolazak novih izbeglica). Neki od tih su Protokol o statusu izbeglica (1967. godine), Konvencija koja reguliše specifične aspekte izbegličkih problema u Africi Organizacije afričkog jedinstva (1969. godine) i Kartaginska deklaracija (1984. godine). Ovim pravnim aktima, u trenutcima njihovog donošenja, proširen je obim primene i to prostorno i situaciono, na način da su njima sada bile obuhvaćene šire teritorije i određene privremene situacije koje nisu bile obuhvaćene Konvencijom iz 1951. godine.

Praksa primene mera privremene zaštite, kao brzog odgovora na veliki priliv potencijalnih tražilaca azila i konkretno rešenje na izbegličke krize, ima dugu istoriju. Ovaj pristup je obezbeđivao trenutnu zaštitu i osnovna prava, u skladu sa principom *non refoulement*, kako je garantovano međunarodnim pravom. Jedan od prvih zabeleženih slučajeva davanja privremenog utočišta, može se uočiti 1936. godine kada su Francuska i Britanija omogućile sigurno mesto boravka ljudima koji su bežali od Španskog građanskog rata, a za vreme trajanja konflikta. Naredni primer odigrao se 1956. godine kada su Austrija i Jugoslavija pružile utočište licima koja su bežala o neuspešnog ustanka podignutog u Mađarskoj, za period od aproksimativno 9 meseci. Austrija je 1968. godine pružila sličan sistem zaštite licima koja su bežala od sovjetske invazije u Čehoslovačkoj. Kasniji primeri su se odigrali tokom perioda Hladnog rata i postkolonijalizacije kada je veliki broj lica iz Afrike i Azije bivao raseljen usled

<sup>10</sup> Goran Sandić, *Complementary forms of international protection in the Republic of Serbia*, op. cit., p. 12.

<sup>11</sup> UNHCR, *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, op. cit., p. 2.

učestalih konflikata<sup>12</sup>. Dakle, određeni začeci mehanizma zaštite su postojali, ali je implementiranje mera bilo ad hoc, i bilo je očigledno da je neophodno utelotvorenje u odgovarajućoj pravnoj formi.

Primena ove mere, u vidu u kojem postoji i primenjuje se danas, prvi put je izvršena u slučaju sukoba u bivšoj Jugoslaviji i velikog broja raseljenih lica naročito sa teritorije Bosne i Hercegovine i Kosova. To je učinjeno na insistiranje UNHCR-a koji je navodio da *'privremena zaštita nudi sredstva za obezbeđenje zaštite licima koja su uključena u migracije velikih razmera a koje bi, inače, preopretertile uspostavljene procedure utvrđivanja statusa izbeglica, uz stavljanje naglasaka na bezbedan povratak u zemlju porekla kao najpoželjnije rešenje za izbeglički problem'*<sup>13</sup>.

Izazvana post-jugoslovenskom izbegličkom krizom, koja je na kraju dovela do uvođenja instituta privremene zaštite, predstavljala je inovativan pristup u zaštiti izbeglica i odgovoru na veliki priliv ljudi kojima je potrebna zaštita. Tokom 1990-ih, mnoge zemlje Evropske unije su primenile nacionalne modele privremene zaštite kako bi obezbedile osnovna prava i zaštitu ljudima iz bivših jugoslovenskih republika koji nisu mogli da se vrate u svoju zemlju porekla<sup>14</sup>.

## PРАВНА REGULATIVA

Izvršni odbor UNHCR-a ističe važnost pružanja tražiocima azila pristup teritoriji i barem privremenog utočišta tokom situacija masovnog priliva. Dodatno, ističe se da ove osobe ne smeju biti kažnjene niti podvrgnute nepovoljnom postupanju zbog toga što je njihovo prisustvo smatrano nezakonitim prema zakonima zemlje, osim ako su ograničenja kretanja neophodna u interesu javnog zdravlja i javnog poretka. Ovaj pravni koncept funkcioniše u oba pravca, u smislu da su i sama lica pod privremenom zaštitom odgovorna za poštovanje zakona i propisa zemlje u kojoj se nalaze. Sa druge strane, države prijema treba postepeno da povećavaju obim prava koje garantuju osobama

---

<sup>12</sup> Joanne Thornburn, "Transcending Boundaries: Temporary Protection and Burden – Sharing in Europe", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 7 No. 3, pp. 463–466.

<sup>13</sup> Karoline Kerber, "Temporary Protection in the European Union: A Chronology", *Georgetown Immigration Law J.* 35, 1999–2000, p. 14

<sup>14</sup> Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila APC/CZA, BETA novinska agencija, Centar za istraživanje javnih politika, *Politika i praksa zaštite migranata i izbeglica u Srbiji u 2017. godini: Mehanizam privremene zaštite*, Beograd, 2017. Dostupno preko: [www.azilsrbija.rs/wp-content/uploads/2019/04/Politika-i-praksa-za%C5%A1tite-migranata-i-izbeglica.pdf](http://www.azilsrbija.rs/wp-content/uploads/2019/04/Politika-i-praksa-za%C5%A1tite-migranata-i-izbeglica.pdf) (Pristupljeno 12. februara 2024), str. 4.

koje koriste privremenu zaštitu, ukoliko ne postoji blagovremeno i adekvatno rešenje za njenu supstituciju<sup>15</sup>.

### *Pravno regulisanje instituta privremene zaštite u međunarodnom pravu*

Početakom devedesetih postalo je evidentno da je neophodno usaglasiti politike vezane za privremenu zaštitu, s obzirom na njeno diskreciono i nekonzištentno primenjivanje u državama prijema. Implementacija različitih režima privremene zaštite rezultirala je primetnom diskrepancijom u broju ljudi koji su stizali u različite zemlje. Savet Evrope je 1995. godine doneo Rezoluciju o raspodeli tereta u vezi sa prijemom i privremenim boravkom raseljenih lica, a 1996. godine doneo Odluku o postupku upozorenja i postupanju u slučaju vanrednih situacija za raspodelu tereta u vezi sa prijemom i privremenim boravkom raseljenih lica. Na osnovu odredbi Mastroškog ugovora (član K.3), Komisija EU je predstavila Zajedničku akciju o privremenoj zaštiti 1997. godine, a izmenjenu verziju 1998. godine. Međutim, nesuglasice među državama članicama odložile su raspravu o ovom instrumentu, što je rezultiralo njegovim neusvajanjem od strane Saveta EU.<sup>16</sup>

Donošenjem i stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama<sup>17</sup>, koji je doprineo intenziviranju saradnje u oblasti migracija, u skladu sa ciljem uspostavljanja Zajedničkog evropskog sistema azila, koji je dogovoren na sastanku Evropskog saveta u Tampereu 1999. godine, doneto je niz uredbi i direktiva Saveta EU kojima su ustanovljena nova pravila koja se odnose na standarde i jaču saradnju među državama članicama. Među ovim merama nalazi se i Direktiva o privremenoj zaštiti iz 2001. godine, koja ima za cilj definisanje minimalnih standarda za pružanje privremene zaštite u situacijama masovnog priliva raseljenih lica i uspostavljanje ravnoteže u prijemu ovih lica među državama članicama.<sup>18</sup> Direktiva utvrđuje postupke za pružanje neposredne i privremene zaštite u slučaju masovnog ili pretećeg masovnog priliva raseljenih osoba iz trećih zemalja koje se ne mogu vratiti u svoju zemlju porekla.

---

<sup>15</sup> Katarina Kitanović i dr., *Godinu dana privremene zaštite u Republici Srbiji: Upporedna analiza i preporuke*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2023, str. 4.

<sup>16</sup> Hanne Beirens et al., *Study on the Temporary Protection Directive, Final Report*, op. cit., pp. 5–6.

<sup>17</sup> European Union, *Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, The Treaties Establishing the European Communities and Related Acts*, 1997. Available: <https://www.refworld.org/legal/agreements/eu/1997/en/97640> (Accessed February 14, 2024).

<sup>18</sup> Katarina Kitanović i dr., *Godinu dana privremene zaštite u Republici Srbiji: Upporedna analiza i preporuke*, nav. delo, str. 4.

Ovaj postupak se aktivira posebno kada postoji rizik da sistem azila neće moći da obradi ovaj priliv bez negativnog uticaja na njegovu efikasnost, u interesu osoba u pitanju i drugih koje traže zaštitu.

Recipijenti ove zaštite su „raseljene osobe”, odnosno „državljeni trećih zemalja ili lica bez državljanstva koji su morali napustiti svoju zemlju ili region porekla ili su evakuisani, posebno u odgovoru na apel međunarodnih organizacija, a ne mogu se vratiti u bezbednim i dugoročnim uslovima zbog situacije koja vlada u toj zemlji”. Ova definicija obuhvata, između ostalog, osobe koje su pobile iz područja oružanih sukoba ili endemičnog nasilja, kao i osobe koje su ozbiljno ugrožene ili su bile žrtve sistematskih ili opštepoznatih kršenja njihovih ljudskih prava. Odluku o postojanju masovnog priliva donosi Savet EU većinskim glasanjem, uz predlog Evropske komisije.<sup>19</sup>

Države koje su obuhvaćene pravnim važenjem Direktive iz 2001. godine, obavezale su se da osobama koje uživaju privremenu zaštitu obezbede: pravo na podnošenje zahteva za azil, pravo na slobodno kretanje, pravo na zapošljavanje, samozapošljavanje i socijalnu sigurnost, kao i izdavanje dozvole za boravak i vize.<sup>20</sup> Međunarodno pravo ljudskih prava priznaje osnovna prava svih ljudi koja moraju biti zaštićena u svim situacijama i bez izuzetka. Ova osnovna prava uključuju pravo na život, slobodu od mučenja ili zlostavljanja, slobodu od ropstva i prisilnog rada, pravo na pošteno suđenje, slobodu mišljenja, uverenja i veroispovesti. Privremena zaštita ne sme biti korišćena od strane država kao način za izbegavanje ili umanjivanje zaštite koju pruža Konvencija o statusu izbeglica, čak i kada osoba ne ispunjava uslove za zaštitu prema međunarodnom izbegličkom pravu.<sup>21</sup>

U martu 2022. godine, Savet za pravosuđe i unutrašnje poslove jednoglasno je usvojio odluku o aktiviranju Direktive o privremenoj zaštiti, stvarajući time okvir za pružanje privremene zaštite za raseljena lica iz Ukrajine.<sup>22</sup> Ova

---

<sup>19</sup> Council of Europe, *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*, 2001. Available: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj>. (Accessed February 14, 2024).

<sup>20</sup> Hanne Beirens et al., *Study on the Temporary Protection Directive, Final Report*, op. cit., pp. 7–8.

<sup>21</sup> Goran Sandić, *Complementary forms of international protection in the Republic of Serbia*, op. cit., p. 18.

<sup>22</sup> Council of Europe, *Implementing decision 2022/382 – 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. Available: [https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nkv6yhcbpeywk\\_j9vvik7m1c3gyxp/vlr071hsrgyp](https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nkv6yhcbpeywk_j9vvik7m1c3gyxp/vlr071hsrgyp). (Accessed February 12, 2024).

aktivacija i efikasna implementacija Direktive o privremenoj zaštiti omogućile su jasan pravni status privremeno raseljenih osoba iz Ukrajine, kao i sistematski pristup relevantnim pravima. Narednih godina, 2023. i 2024., zbog produžetka vanrednog stanja u Ukrajini, kao i broja raseljenih lica, Savet EU je donosio komplementarne odluke prvoj, odnosno, produžavao je privremenu zaštitu, te je sada privremena zaštita produžena do 04. marta 2024. godine<sup>23</sup>.

### *Pravno regulisanje instituta privremene zaštite u nacionalnom pravu*

Osnovni pravni izvor regulisanja privremene zaštite u Republici Srbiji je Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, koji je stupio na snagu 2018. godine i kojim je, pored usaglašavanja sa ostalim izvorima međunarodnog prava (kao što su Konvencija o statusu izbeglica, Protokol o statusu izbeglica, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, Konvencija UN o pravima deteta), izvršeno i usaglašavanje sa Direktivom o minimalnim standardima za dodelu privremene zaštite u slučaju masovnog priliva raseljenih lica iz 2001. Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, 2008. godine, Republika Srbija je preuzela obavezu usklađivanja svog zakonodavstva sa pravom Evropske unije (član 72).<sup>24</sup> Njegovo potpisivanje potvrđeno je zakonom donetim 2008. godine<sup>25</sup>, dok je 2013. godine Sporazum ratifikovala Litvanija kao poslednja među zemljama članicama EU, te je isti stupio na snagu. S obzirom na to da pristupanje EU predstavlja strateški cilj Republike Srbije, napredak u procesu pregovora o članstvu uslovljen je stepenom usaglašenosti nacionalnih propisa sa zakonodavstvom EU.

Prema članu 74 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, privremena zaštita predstavlja zaštitu *'koja se odobrava u vanrednom postupku u slučaju masovnog priliva raseljenih lica koja se ne mogu vratiti u državu svog porekla ili uobičajenog*

<sup>23</sup> Council of Europe, *DECISION (EU) 2023/2409 extending temporary protection as introduced by Implementing Decision (EU) 2022/382*, 2023. Available: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023D2409>. (Accessed February 12, 2024).

<sup>24</sup> Evropska unija, *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane*, 2008. Dostupno preko: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/sporazumi\\_sa\\_eu/ssp\\_prevod\\_sa\\_anexima.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf). (Pristupljeno 13. februara 2024).

<sup>25</sup> „Zakon o potvrđivanju sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane”, *Sl. glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori*, br. 83, Beograd, 2008.

*boravišta ako postoji rizik da zbog tog masovnog priliva nije moguće efikasno sprovesti svaki individualni postupak azila radi zaštite interesa raseljenih lica i drugih lica koja traže zaštitu’.*<sup>26</sup>

Odluku o odobravanju privremene zaštite donosi Vlada Republike Srbije, te je tako, povodom situacije sa raseljavanjem iz Ukrajine, 2022. godine Vlada usvojila Odluku o pružanju privremene zaštite u Republici Srbiji raseljenim licima koja dolaze iz Ukrajine, kojom se privremena zaštita odobrava na godinu dana.<sup>27</sup> Naredne godine, zbog kontinuiranog vanrednog stanja u Ukrajini, Vlada RS je novom Odlukom produžila trajanje privremene zaštite na još godinu dana, sa trajanjem do 18. marta 2024. godine<sup>28</sup>, što prema članu 75 stavu 2 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti predstavlja i najduže vreme na koje se privremena zaštita može odobriti u našoj zemlji.<sup>29</sup> Odlukom su obuhvaćena ne samo lica koja su državljani Ukrajine, već i članovi njihovih porodica koji su boravili u Ukrajini, zatim tražioci azila, lica bez državljanstva i strani državljani, kojima je u Ukrajini odobren azil ili ista nacionalna zaštita. Takođe se odobrava privremena zaštita stranim državljanima koji su u Ukrajini imali odobreno stalno nastanjenje ili privremeni boravak, ali i državljanima Ukrajine i članovima njihovih porodica koji su u vreme donošenja odluke zakonito boravili u Republici Srbiji, a kojima je isteklo pravo na boravak.

Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti predviđena su prava i obaveze lica kojima je odobrena privremena zaštita, te je tako njima članom 76 garantovano pravo na<sup>30</sup>:

- 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;
- 6) pravnu pomoć pod uslovima propisanim za tražioca azila;

<sup>26</sup> „Zakon o azilu i privremenoj zaštiti”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24, Beograd, 2018, str. 19.

<sup>27</sup> „Odluka o pružanju privremene zaštite u Republici Srbiji raseljenim licima koja dolaze iz Ukrajine”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 36, Beograd, 2022.

<sup>28</sup> „Odluka o dopuni Odluke o pružanju privremene zaštite u Republici Srbiji raseljenim licima koja dolaze iz Ukrajine”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 21, Beograd, 2023.

<sup>29</sup> Član 75 stav 1 i 2 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, str. 20.

<sup>30</sup> Član 76 stav 1 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, str. 20.

- 7) slobodu veroispovesti pod istim uslovima kao državljani Republike Srbije;
- 8) kolektivni smeštaj u objektima određenim za te namene;
- 9) odgovarajući smeštaj ako se radi o licu kojem su potrebne posebne prihvatne garancije<sup>31</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 koja su bila mučena, silovana ili izložena drugim teškim oblicima psihološkog, fizičkog ili polnog nasilja.

Zakonom je još predviđena i mogućnost spajanja porodice i odobravanja privremene zaštite i članovima porodice licu kojem je odobrena privremena zaštita<sup>32</sup>.

Kada se poredi stanje prava privremeno raseljenih lica u našoj zemlji i prava koja su garantovana licima u zemljama Evropske unije, naročito po osnovu Direktive o privremenoj zaštiti, razlika postoji u tome što se članom 12 i članom 13 Direktive licima pod privremenom zaštitom u slučaju nepostojanja adekvatnog smeštaja, garantuje i davanje novčanih sredstava za pronalazak smeštaja, kao i u pogledu prava na novčanu socijalnu pomoć koja je u našem sistemu propisana samo za tražioce azila i lica kojima je azil odobren, dok za lica sa privremenom zaštitom nije predviđen ovaj oblik pomoći.

## POJEDINAČNA PRAVA U ZAKONU O AZILU I PRIVREMENOJ ZAŠTITI: PRIMENA ODREDBI DRUGIH ZAKONA

### *1. Pravo na pristup tržištu rada*

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti povodom prava na pristup tržištu rada (zapošljavanje i samozapošljavanje) upućuje na shodnu primenu odredbi **Zakona o zapošljavanju stranaca**. Sve do izmena i dopuna Zakona o zapošljavanju stranaca, usvojenih tokom 2023. godine, a koje su stupile na snagu 1. februara 2024. godine, zakon je lica pod privremenom zaštitom prepoznao kao posebnu kategoriju stranaca za koje se izdavala lična radna dozvola. Postupak se sprovodio pred nacionalnim službama za zapošljavanje nadležnim po mestu boravka lica pod privremenom zaštitom i plaćala se taksa u

---

<sup>31</sup> Član 17 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, str. 4.

<sup>32</sup> Član 76 stav 2 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, str. 20.

odgovarajućem iznosu, za koju je bilo omogućeno umanjenje prema članu 19. Zakona o administrativnim taksama. Od stupanja na snagu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju stranaca, prestale su da važe odredbe o ličnoj radnoj dozvoli, te se sada za lica pod privremenom zaštitom (kao i druge kategorije stranaca nabrojane u zakonu) izdaje jedinstvena dozvola koja obuhvata dozvolu za privremeni boravak i dozvolu za rad stranca u Republici Srbiji.<sup>33</sup> Ostaje da praksa pokaže na koji način će se postupak pristupa na tržište rada odvijati i da li je ovakvom odredbom postignut cilj olakšavanja zapošljavanja i samozapošljavanja stranaca u Republici Srbiji.

## 2. Pravo na zdravstvenu zaštitu

Zdravstvena zaštita i zdravstveno osiguranje u Srbiji predviđena je Zakonom o zdravstvenoj zaštiti<sup>34</sup> i Zakonom o zdravstvenom osiguranju<sup>35</sup>. Iako Zakon o azilu i privremenoj zaštiti upućuje na shodnu primenu ova dva zakona (čijim odredbama su regulisana ova prava i u odnosu na kategoriju stranaca), lica pod privremenom zaštitom ni u jednom zakonu nisu prepoznata kao posebna kategorija stranaca. Iz ovog razloga, lica pod privremenom zaštitom koja nisu zaposlena ili uključivanje u sistem zdravstvenog osiguranja ne mogu ostvariti preko člana porodice koji je zdravstveno osiguran, na žalost, u praksi, nemaju mogućnost da se zdravstveno osiguraju niti da dobiju karticu zdravstvenog osiguranja. Članom 236 Zakona o zdravstvenoj zaštiti, takođe, lica pod privremenom zaštitom nisu obuhvaćena kategorijom stranaca koja ostvaruju pravo na zdravstvenu zaštitu na teritoriji Republike Srbije.<sup>36</sup>

## POTREBE PRIVREMENO RASELJENIH LICA I IZAZOVI SA KOJIMA SE SUOČAVAJU U ZEMLJAMA DOMAĆINIMA

Ključna tačka interakcije između humanitarne pomoći, pravne zaštite i integracije u novu sredinu, jesu potrebe. Kroz sagledavanje potreba privremeno raseljenih lica iz Ukrajine, otvaramo prostor za ključne elemente – od osnovnih životnih potreba do specifičnih zahteva koje proizilaze iz konteksta njihovog raseljenja. Zarad dubljeg razumevanja potreba i izazova sa kojima

---

<sup>33</sup> „Zakon o zapošljavanju stranaca”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 62, Beograd, 2023.

<sup>34</sup> „Zakon o zdravstvenoj zaštiti”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 92, Beograd, 2023.

<sup>35</sup> „Zakon o zdravstvenom osiguranju”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 92, Beograd, 2023.

<sup>36</sup> Član 236 Zakona o zdravstvenoj zaštiti, str. 73.

se suočavaju, neophodno je sistematično pristupiti analizi kako njihovih osnovnih potreba, tako i odgovora društva, zajednica, institucija i nevladinih organizacija.

Ulaskom u treću godinu sukoba, vojne operacije i dalje traju, posebno na istoku i jugu zemlje, dok ključna civilna infrastruktura i dalje biva meta, utičući na bezbednost i dostupnost javnih usluga. Prema podacima UNHCR-a, gotovo 80% privremeno raseljenih lica se nada povratku u Ukrajinu jednog dana, međutim, samo 14% planira povratak u bliskoj budućnosti. Kao ključne faktore koje su izdvojili prilikom odlučivanja u pogledu (ne)povratka u Ukrajinu i planova za blisku budućnost su: bezbednost, pristup uslugama u zajednici, smeštaj, izvor prihoda i dr.<sup>37</sup>

Prema podacima Kancelarije UN za koordinaciju humanitarnih poslova (OCHA) sa početka 2023. godine, 40% ukupnog stanovništva Ukrajine je u potrebi za nekom vrstom humanitarne pomoći, pri čemu su žene i devojčice činile 56% ovog broja, deca 23%, a osobe sa invaliditetom 15%. Raseljavanje je i dalje ozbiljan problem, sa više od 19 miliona ljudi koji su direktno pogođeni, uključujući 5.4 miliona interno raseljenih osoba i 5.5 miliona povratnika.<sup>38</sup> Statistika ukazuje na veliki uticaj sukoba na živote građana sa dugoročnim posledicama.

Rat je značajno otežao ili onemogućio pristup ključnim uslugama, uključujući vodu, struju, grejanje, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje i socijalnu zaštitu. Vulnerabilne grupe, uključujući stanovništvo u ratom pogođenim područjima, raseljene osobe, starije osobe, žene i deca, osobe u siromaštvu i dr., trpe najviše. Napadi na energetske sisteme dodatno su pogoršali uslove života, naročito tokom hladnih zimskih meseci. Ograničen pristup esencijalnim uslugama, doprinosi usložnjavanju dinamike kretanja ljudi i izlaže ih povećanim rizicima, što ima negativan uticaj na njihovo mentalno zdravlje i psihosocijalno blagostanje.

Od februara 2022. do februara 2024., uporedna statistika UNHCR-a<sup>39</sup> pružila je dublji uvid u profil, potrebe i rizike privremeno raseljenih lica iz Ukrajine u nizu zemalja, uključujući Estoniju, Litvaniju, Letoniju, Belorusiju,

---

<sup>37</sup> UNHCR, *Operational Data Portal: Ukraine Refugee Situation*, 2024. Available: <https://data.unhcr.org/en/dataviz/330?sv=54&geo=0>. (Accessed February 14, 2024).

<sup>38</sup> The World Bank, The Government of Ukraine, The European Union, The United Nations, *Ukraine: Third Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA3), February 2022 – December 2023*. 2024. <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-third-rapid-damage-and-needs-assessment-rdna3-february-2022-december-2023> (Accessed February 16, 2024).

<sup>39</sup> Isto. Dostupno preko: <https://data.unhcr.org/en/dataviz/330?sv=54&geo=0>. (Accessed February 14, 2024).

Poljsku, Češku, Slovačku, Rumuniju, Moldaviju, Bugarsku i Mađarsku. Od 5,010 učesnika, Ukrajinci čine preko 99%, sa prosečnom starošću od 45 godina, a značajna rodna dimenzija ističe se sa 80% žena među učesnicima. Nalazi u vezi sa pravnim statusom pokazuju da 86% lica ima privremenu zaštitu. Problemi sa ličnom dokumentacijom prisutni su kod 33% domaćinstava, što može predstavljati prepreku pristupu pravima i uslugama.

Raseljavanje je destabilizovalo porodice i dovelo ih na vrhu liste prioriteta u planovima podrške. U prilog tome su i podaci o prosečnom broj članova domaćinstva od 2,5, kao i da 70% raseljenih porodica se suočava sa situacijom da je jedan član ostao u Ukrajini, a 66% porodica sa problemom ujedinjenja u zemlji u kojoj aktuelno žive. Prisutna je zabrinutost i u vezi sa razdvojenošću dece od oba svoja roditelja (6%), a koja su zbrinuta u okviru nekih domaćinstava u zemljama domaćinima. Evidentirana su i lica (33%) koja su se bar jednom vratila u Ukrajinu, a 12% njih nakon toga imalo je problema sa povratkom u zemlju domaćina. Takođe, 25% nije moglo posetiti Ukrajinu, uglavnom iz bezbednosnih razloga.

Kada je u pitanju hitna intervencija, 87% iskazalo je potrebu, naglašavajući važnost urgentne humanitarne pomoći. U vezi sa sagledavanjem prioriteta potreba, 36% privremeno raseljenih lica iz Ukrajine izdvajaju potrebu za materijalnom pomoći, što sugeriše na trenutnu ekonomsku ranjivost i neophodnost pružanja resursa za osnovne životne potrebe. Osim toga, 31% ljudi ističe potrebu za zaposlenjem, dok 15% ispitanika radi, ali nema ugovor o zaposlenju, što dodatno ukazuje na izazove vezane za integraciju.

Ističu i potrebu za pristupom zdravstvenoj zaštiti i medicinskim uslugama (29%). Zdravstveni rizici su takođe evidentirani, pri čemu 28% domaćinstava ima člana sa ozbiljnim zdravstvenim stanjem, dok 9% ima člana sa nekim oblikom invaliditeta. Ishrana i smeštaj takođe su ključne oblasti, s obzirom na to da 25% privremeno raseljenih lica izražava potrebu za hranom, dok se isti procenat odnosi na hitnu potrebu za smeštajem. U vezi sa smeštajem, 53% iznajmljuje stan, 18% boravi kod rođaka, 8% se nalazi u kolektivnom smeštaju, dok 7% boravi kod drugih.

Rezultati pokazuju da 19% ističe želju za sticanjem novih veština i obrazovanjem uprkos teškoćama i situaciji u kojoj se nalaze. Kod domaćinstava sa decom školskog uzrasta, 22% ima bar jedno dete koje nije uključeno u obrazovni sistem, pri čemu kao razloge navode pohađanje online časova (71%), jezičke barijere (17%), i ostale razloge (10%).

Pravno savetovanje, briga o deci i psihosocijalna podrška čine manji deo prioriteta shodno nalazima, ali su i dalje značajni, posebno u kontekstu obezbeđivanja sigurnosti, zaštite i dobrobiti dece i porodica.

U vezi sa socijalnom zaštitom u državama domaćinima, 71% privremeno raseljenih lica aktivno koristi usluge i podršku, od čega 39% materijalnu pomoć, 30% grantove namenjene za vulnerabilne grupe stanovništva, 17% novčanu pomoć za smeštaj, 7% pomoć oko zaposlenja i 5% zdravstveno osiguranje. Međutim, 15% njih se susrelo sa barijerama u pristupu socijalnoj zaštiti,

pri čemu 49% ističe jezičke barijere, 46% nedostatak informacija, 17% dugo čekanje, 17% nedostatak dokumenata i 9% ostale prepreke.

Ono što izdvajaju kao vrlo značajno je i informisanje o pravima, dostupnim uslugama i podršci. Aktivno traže informacije o pitanjima koja se tiču finansija (39%), dok 25% traži informacije o zapošljavanju. Međutim, 33% ističe da nema priliku za zaposlenje, a 32% izdvaja jezičku barijeru kao otežavajuću okolnost u traženju posla, odabira i zadržavanja istog. Informacije koje se tiču zdravstvene zaštite i smeštaja, važno je za 24% i 15% lica. Značaj jasnih smernica o obrazovnim mogućnostima takođe se ističe (11%).

U Srbiji, trenutno nedostaju istraživanja i publikacije koje bi pružile dublji uvid u potrebe i izazove sa kojima se susreću privremeno raseljena lica iz Ukrajine, što otežava potkrepljene postojećih podataka, kao i razumevanje kompleksne situacije i ciljano usmeravanje humanitarne podrške i pomoći. Saznanja o potrebama i izazovima sa kojima se susreću privremeno raseljena lica iz Ukrajine u Srbiji proističu iz direktnog rada autorki ovog rada sa njima i pružanja podrške, kao i saradnje sa ostalim organizacijama i institucijama koje rade sa ovom ranjivom kategorijom. Iskustva u Srbiji ne razlikuju se mnogo od prethodno prikazanih u tekstu, a tiču se svakodnevnog života u drugim zemaljama. Osnovne životne potrebe, kao što su smeštaj, hrana i zdravstvena zaštita, ostaju prioriteti. Veći deo populacije suočava se sa ekonomskim izazovima, budući da značajan procenat traži zaposlenje, bez stalnih su prihoda, dodatno im otežava i nepoznavanje srpskog jezika. Pored toga, visina taksi za radne dozvole (ovo pitanje je u ovom delu olakšano izmenom i dopunom Zakona o zapošljavanju stranaca) priznavanje kvalifikacija, kao i prevodi diploma kod sudskog tumača, iziskuje izdvajanje ne tako zanemarljive sume. Visina taksi u vezi sa nostrifikacijom diploma i priznavanjem kvalifikacija je otežavajući faktor i u procesu uključivanja u obrazovni sistem. Nemogućnost zaposlenja za majke sa malim\_om detetom\_com, dodatno im otežava svakodnevni život, jer one ne mogu da traže posao zbog brige o detetu\_ci, a nemaju dovoljno novca da pokriju troškove državnih ili privatnih vrtića. Nesigurni izvori prihoda utiču i na sigurnost smeštaja, jer mnogi od njih žive u iznajmljenim stanovima, često ne mogu da pronađu adekvatan smeštaj u odnosu na visinu zakupnine, kao i to da često menjaju smeštaj zbog nemogućnosti plaćanja istog jer im zakupodavac poveća zakupninu.

Razdvojenost od porodice produbljuje njihovu ranjivost zajedno sa nezvesnošću povratka u Ukrajinu, što ima duboke implikacije na njihovo psihičko blagostanje i proces prilagođavanja na novu sredinu. Ovo pitanje posebno pogađa mnoge žene, jer u Srbiji borave najviše žene sa decom čiji su muževi ostali u Ukrajini, usled mobilizacije zarad vojne službe. Jedan od potencijalnih rizika odnosi se na žene koje se nalaze same u zemlji i borave u iznajmljenim sobama/stanovima ili kod poznanika koje su upoznale putem društvenih mreža ili sa kojima su se upoznale još u mladosti. Naime, neretko se poznanik predstavi i kao „zaštitnik”, koji će rešiti sva pitanja koja se tiču sigurnog boravka žene u Srbiji. Međutim, događa se da te žene bivaju izlo-

žene manipulaciji, ekonomskoj zavisnosti, izolaciji, verbalnom, psihičkom i fizičkom nasilju, ucenama i sl. Otežavajući faktor u pružanju podrške u ovim slučajevima je dolaženje do informacija o njima, kao i nespремnost iliti nedovoljna osnaženost žena da razgovaraju o svojim iskustvima i zatraže pomoć.

Ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu predstavlja značajan izazov za privremeno raseljena lica. Srbija trenutno nema zaključen međunarodni sporazum sa Ukrajinom koji bi regulisao saradnju u oblasti zdravstvenog osiguranja. Prema takvom sporazumu, ugovorne strane bi snosile troškove korišćenja zdravstvene zaštite na teritoriji druge ugovorne strane za svoje osiguranike i članove njihovih porodica. Nedostatak informacija o pravima privremeno raseljenih lica, sa jedne strane, i finansijski izazovi u plaćanju doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje svakog meseca, sa druge strane, čine ostvarivanje prava na zdravstveno osiguranje izuzetno teškim. Ovo pravo su lica mogla ostvarivati kroz zaposlenje, privremeni boravak ili preko bračnog partnera, pod uslovom da je on u radnom odnosu i da ima ugovor koji podrazumeva uplatu doprinosa za zaposlenog i članove njegove porodice. Složena administrativna procedura dodatno otežava postizanje ovog cilja, utičući na odlučnost i motivaciju ljudi da ostvare ovo pravo. Ovo pitanje ima šire posledice na ostvarivanje prava na medicinske usluge i lekove. Lica bez zdravstvenog osiguranja imaju pravo samo na hitne medicinske intervencije, ali i to je uslovljeno postupanjem zaposlenih u Domovima zdravlja širom zemlje. Neujednačena praksa primećena je u različitim Domovima zdravlja, gde su u nekima omogućeni redovni lekarski pregledi, kontrolni lekarski pregledi i specijalistički lekarski pregledi, dok su drugi Domovi zdravlja bili zatvoreni čak i za hitne medicinske intervencije. Dodatni strah među ljudima uzrokovan je mogućnošću naplate pruženih usluga nakon pregleda, a često su i sami pacijenti bili nedovoljno informisani o obavezi plaćanja usluge pre korišćenja istih. Značajan primer iz prakse ilustruje situaciju u kojoj su pojedinci, uplaćujući doprinose unapred za višemesečni period, morali da čekaju tri meseca kako bi stekli status obaveznog osiguranika i dobili zdravstvenu karticu. Tokom tog perioda, posedovali su samo potvrdu koja im je omogućavala pristup hitnim medicinskim uslugama, iako su to pravo već imali garantovano svojim pravnim statusom. Dakle, pojedinci plaćali doprinose tri meseca za osiguranje, a imali isto pravo za hitne medicinske usluge kao i pre uplate doprinosa. Iz ovog slučaja, može se zaključiti da je sistem neefikasan, a problematika administrativnih procedura ukazuje na neusaglašenost zakona.

Analiza potreba i izazova ukazuje na nužnost celovitih i prilagođenih intervencija. Raznolike potrebe ovih ljudi zahtevaju koordinisane napore kako bi se pružila adekvatna podrška. Dublje razumevanje složenosti situacije pomaže identifikaciji ključnih tačaka intervencije, informiše razvoj politika i programa podrške te omogućava pravovremeno prilagođavanje na promenljive okolnosti.

## ODGOVOR NA IZBEGLIČKU I HUMANITARNU KRIZU

### *Sistem podrške na međunarodnom nivou*

Međunarodni sistem podrške za privremeno raseljena lica iz Ukrajine obuhvata niz organizacija koje pružaju različite vrste pomoći i podršku kako bi zadovoljile osnovne potrebe i izazove sa kojima se ova populacija suočava. Uzimajući u obzir karakteristike populacije i geografske lokacije, analizom potreba i procenom rizika, ustanovljeno je da preko 14,6 miliona ljudi, odnosno 40% ukrajinske populacije<sup>40</sup>, u potrebi je za nekom vrstom humanitarne pomoći. Potrebe su posebno izražene u istočnim i južnim delovima zemlje, uključujući i okupirane teritorije. Stoga, u toku 2023. godine opseg delovanja humanitarnih organizacija je morao da se proširi, kako bi se obuhvatio veći broj ljudi, što je rezultiralo obezbeđivanjem pomoći i podrške za 11 miliona ljudi<sup>41</sup>.

Za neka pitanja i dalje nisu ponuđena održiva rešenja, i to u ključnim oblastima zdravstvene zaštite, obrazovanja, zaposlenja, stanovanja i dr. Shodno tome, humanitarne organizacije u 2024. godini planiraju da obuhvate 8,5 miliona ljudi sa najhitnijim potrebama, fokusirajući se na pružanje pravovremene i adekvatne pomoći, posebno interno raseljenim licima, ljudima pogođenim ratom i readmisantima.<sup>42</sup> Neki od strateških ciljeva za 2024. godinu su:

- Pravovremeno i usmereno pružiti sveobuhvatnu podršku ljudima pogođenim ratom, garantujući njihovu bezbednost i poštovanje dostojanstva;
- Omogućiti izbeglicama efikasano regulisanje pravnog statusa, ostvarivanja prava i pristup sistemu zaštite u zemljama domaćinima;
- Osigurati pristup osnovnim uslugama za interno raseljene osobe, ljude pogođene ratom koji nisu raseljeni, i readmisante;
- Jačati pristup izbeglica specijalizovanoj podršci i pomoći osobama sa specifičnim potrebama;

---

<sup>40</sup> UNHCR, *Ukraine Emergency*, 2024. Available: <https://www.unrefugees.org/emergencies/ukraine/>. (Accessed February 14, 2024).

<sup>41</sup> OCHA, UNHCR, *Ukraine: Summary of the Humanitarian Needs and Response Plan and the Regional Refugee Response Plan*, 2024. Available: <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-summary-humanitarian-needs-and-response-plan-and-regional-refugee-response-plan-january-2024>. (Accessed February 14, 2024).

<sup>42</sup> Isto. Dostupno preko: <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-summary-humanitarian-needs-and-response-plan-and-regional-refugee-response-plan-january-2024>. (Accessed February 14, 2024), p. 5.

- Ojačati socijalno-ekonomsku inkluziju izbeglica u zemljama domaćinima i unaprediti njihovu rezilijentnost;
- Povećati socijalnu koheziju između izbeglica i zajednica zemalja domaćina<sup>43</sup>.

Organizacija rada humanitarnih aktera u Ukrajini je i dalje izazovna, sa brojnim sigurnosnim, logističkim i ograničenjima koja se tiču doseganja do najranjivijih. Koordinacija međunarodnih i lokalnih aktera ključna je za pružanje održive podrške izbeglicama. U celosti, situacija zahteva dalje napore u cilju pružanja pomoći i izgradnje trajnih rešenja za pogođene zajednice.

Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice (The UN Refugee Agency-UNHCR) predstavlja jednog od ključnih aktera u pružanju humanitarne pomoći i zaštite. UNHCR se fokusira na smeštaj, distribuciju osnovnih potreština, pravnu podršku, kao i pružanje informacija i delovanja u oblasti obrazovanja. Plan za 2024. godinu je da UNHCR pruža podršku vladama u odgovoru na humanitarne potrebe u Ukrajini i zemljama domaćinima.<sup>44</sup> U Ukrajini će se fokusirati na pružanju hitne humanitarne pomoći i podrške trajnim rešenjima. UNHCR će raditi u partnerstvu sa IOM-om i UNDP-om kako bi ostvarili ove ciljeve. U zemljama koje prihvate privremeno raseljena lica širom Evrope, UNHCR će zadržati koordinacionu ulogu u podršci vladama koje sprovode Regionalni plan reagovanja na izbegličku i migrantsku krizu u Evropi i podržati tranziciju ka efikasnom uključivanju izbeglica u nacionalne sisteme i usluge, i to jačanjem pristupa uslugama zaštite i podrške u vezi sa prijemom, registracijom i socio-ekonomskom inkluzijom. U obe oblasti, UNHCR će u saradnji sa preko 300 partnera u 11 zemalja, nastaviti intervencije usmerene na zaštitu, i to najviše u oblasti pružanja pravne pomoći i podržati aktivnosti usmerene na smeštaj, trajno stanovanje i socijalnu inkluziju izbeglica.<sup>45</sup> Direktna pomoć UNHCR-a i dalje će biti usklađena sa nivoom podrške koju pružaju nacionalni sistemi socijalne zaštite. U ovom nastojanju, pridružuje se i OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), Kancelarija Ujedinjenih nacija za koordinaciju humanitarnih poslova. OCHA

---

<sup>43</sup> *Ibidem*. Available: <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-summary-humanitarian-needs-and-response-plan-and-regional-refugee-response-plan-january-2024>. (Accessed February 14, 2024).

<sup>44</sup> *Ibidem*. Available: <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-summary-humanitarian-needs-and-response-plan-and-regional-refugee-response-plan-january-2024>. (Accessed February 14, 2024), p. 9.

<sup>45</sup> UNHCR, *Ukraine situation, 2024*. Available: <https://reporting.unhcr.org/operational/situations/ukraine-situation#:~:text=UNHCR%20will%20provide%20legal%20assistance,shelter%20and%20sustainable%20housing%20support>. (Accessed February 14, 2024), p. 7.

tokom 2024. godine ima zadatak koordinisanja međunarodnih humanitarnih odgovora na krizu u Ukrajini.<sup>46</sup> Njena uloga uključuje obezbeđivanje efikasne koordinacije između različitih humanitarnih organizacija, države, i drugih aktera kako bi se pružila pomoć i podrška najugroženijim osobama tokom humanitarne krize. Važna uloga OCHA-e je i u prikupljanju, analizi i deljenju informacija relevantnih za humanitarne odgovore. Značajnu ulogu u sistemu zaštite ima i Regionalni forum za koordinaciju izbeglica (Regional Refugee Coordination Forum – RCF). Zapravo, RCF predstavlja mehanizam koji će i tokom 2024. godine nastaviti sa okupljanjem različitih agencija, organizacija i radnih grupa koje rade na rešavanju pitanja privremeno raseljenih lica iz Ukrajine u određenom regionu.<sup>47</sup> Ova platforma omogućava koordinaciju između različitih aktera kako bi se efikasno upravljalo situacijom, delile informacije, izbeglo dupliranje poslova na regionalnom nivou i omogućila usklađenost u odgovoru na izbegličku krizu. U skladu sa navedenim, RCF ima ulogu u usmeravanju resursa, podršci u donošenju odluka i rešavanju izazova u vezi sa izbegličkom populacijom u datom geografskom području.

Međunarodna organizacija za migracije (IOM), takođe, ima značajnu ulogu u podršci privremeno raseljenima. U Ukrajini je u saradni sa 70 implementacionih partnera i 11 kancelarija, dosegao do najranjivijih u 24 oblasti Ukrajine. Njihovi programi uključuju urgentno reagovanje, transport, distribuciju higijenskih i paketa hrane, obezbeđivanje smeštaja, kao i podršku reintegraciji i samostalnosti izbeglica. Kada su ova lica u pitanju, značajna je podrška u oblasti zdravstvene zaštite, obrazovanja, stanovanja, zaposlenja i dr. Shodno tome su i podaci koji pokazuju da je u Ukrajini 69 986 ljudi bilo obuhvaćeno nekim oblikom zaštite, dok u zemljama domaćinima 109 987. Zatim, 85 276 podrškom u oblasti zdravlja dok je broj obuhvata ljudi manji u drugim zemljama 34 127. Višenamensku novčanu pomoć je dobilo 284 041 ljudi u Ukrajini, dok u drugim zemljama znatno manji broj ljudi 16 819. Ovo su samo neki od nalaza koji prikazuju podršku koju je IOM pružao u periodu od 2022. do 2023. i obuhvat lica istom.<sup>48</sup> Plan za 2024. godinu je nastavak saradnje sa vladinim partnerima i relevantnim akterima na lokalnu u nastoja-

---

<sup>46</sup> OCHA, UNHCR, *Ukraine: Summary of the Humanitarian Needs and Response Plan and the Regional Refugee Response Plan*, 2024. Available: <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-summary-humanitarian-needs-and-response-plan-and-regional-refugee-response-plan-january-2024>. (Accessed February 14, 2024), p. 8.

<sup>47</sup> *Ibidem*. Available: <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-summary-humanitarian-needs-and-response-plan-and-regional-refugee-response-plan-january-2024>. (Accessed February 14, 2024), p. 9.

<sup>48</sup> IOM, *Ukraine Crisis 2022–2023: 1 year of response, 2022–2023*. Available: [https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/2023-02/IOM\\_](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/2023-02/IOM_)

njima da se pruži pravovremeni i sveobuhvatan odgovor na krizu, kroz postojeće programe, ali i kroz kreiranje novih kako bi pružanje usluga bilo kvalitetno.

Pored toga, organizacije poput UNICEF-a i Save the Children-a, njihov rad obuhvata različite aspekte podrške kako bi se osigurala dobrobit dece u situaciji konflikta, sa posebnim fokusom na pružanje podrške u obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, zaštiti od nasilja i eksploatacije, humanitarnoj pomoći u vidu hrane i potrepština za svakodnevni život, psiho-socijalna podrška deci koja su prošla kroz traumatična iskustva tokom konflikta. U prilog tome, govore i podaci Save the Children-a za 2022. godinu o pružanju podrške više od 15.884 dece iz Ukrajine<sup>49</sup>. U saradnji sa partnerima, prilagođeni su prostori “Child Friendly Spaces” gde deca imaju mogućnost igranja i učenja. Takođe, obezbeđen je siguran i podržavajuć prostor za decu (Child Friendly Space Kits i Bunker Kits). Dodatno, sprovode obuke u oblasti zaštite dece, poput “Child Protection in Emergency (CPIE)” i “Child Protection Minimum Standards (CPMS)” za lokalne partnere, na taj način osiguravajući sigurnu podršku deci. U vezi sa novčanom pomoći, podržali su preko 62.000 ljudi tokom 2022. godine.<sup>50</sup> Ova vrsta podrške pruža ljudima izbor i predstavlja efikasan način pomoći porodicama da zadovolje svoje specifične potrebe koje nisu obuhvaćene postojećom podrškom. Kada je reč o mentalnom zdravlju i psihosocijalnoj podršci, stručnjaci iz organizacije “Save the Children” pružaju neophodnu podršku ugroženoj deci i njihovim porodicama. U oblasti zdravlja i ishrane, podržali su preko 44.042 porodica pružanjem pristupa medicinskoj nezi, esencijalnim medicinskim sredstvima i podrškom bolnicama.<sup>51</sup> Fokusiraju se i na zdravlje majki i novorođenčadi, pružajući “Trauma Kits” za lečenje povreda. Distribuirali su preko 2.500 paketa hrane širom istočne Ukrajine kako bi obezbedili hranu deci i njihovim porodicama.<sup>52</sup> Takođe, u saradnji sa drugim humanitarnim organizacijama,

---

Ukraine\_Regional\_Response-1\_Year\_Special\_Report.pdf. (Accessed February 14, 2024), p. 8–9.

<sup>49</sup> Save the Children, *Life-Saving Work in Ukraine*. 2022. Available: <https://www.savethechildren.org/us/what-we-do/emergency-response/refugee-children-crisis/ukrainian-refugees#many>. (Accessed February 14, 2024), p. 4.

<sup>50</sup> *Ibidem*. Available: <https://www.savethechildren.org/us/what-we-do/emergency-response/refugee-children-crisis/ukrainian-refugees#many>. (Accessed February 14, 2024), p. 4.

<sup>51</sup> *Ibidem*. Available: <https://www.savethechildren.org/us/what-we-do/emergency-response/refugee-children-crisis/ukrainian-refugees#many>. (Accessed February 14, 2024), p. 4.

<sup>52</sup> *Ibidem*. Available: <https://www.savethechildren.org/us/what-we-do/emergency-response/refugee-children-crisis/ukrainian-refugees#many>. (Accessed February 14, 2024), p. 4.

UN agencijama i lokalnim akterima organizovane su akcije popravke sistema snabdevanja vodom, kako bi hiljade ljudi imali zadovoljavajuće sanitarne uslove i pristup ispravnoj pijaćoj vodi. Slično navedenom, UNICEF je omogućio pristup pijaćoj vodi za 3 miliona ljudi. Uslugama zdravstvene pristup je imalo 2,7 miliona dece i žena. Višenamenskom novčanom pomoći, podržano je 27.134 ljudi. U formalno i neformalno obrazovanje, uključeno je 933.211 dece. Preventivnim uslugama i aktivnostima u oblasti zaštite dece obuhvaćeno je 1,1 milion ljudi.<sup>53</sup>

Crveni krst i druge nevladine organizacije (NVO) doprinose pružanju zdravstvene zaštite, psihosocijalne podrške, kao i distribuciji hrane i drugih stvari neophodnih za svakodnevno funkcionisanje. Ove organizacije često saraduju sa lokalnim partnerima kako bi efikasno odgovorile na specifične potrebe ljudi.

U periodu od 2022. do 2023. godine, EU je izdvojila 850 miliona evra za humanitarnu pomoć radi pružanja podrške civilima pogođenim ratom u Ukrajini. Isto tako, članice EU su namenile 2,1 milijardu evra za humanitarnu pomoć Ukrajini. Pored finansijskih sredstava, podrška je podrazumevala i pomoć u obezbeđivanju hrane, vode, osnovnih kućnih potrepština, podršku u oblasti zdravlja i obrazovanja, kao i psihosocijalnu podršku. Prioritet tokom zimske sezone je bilo i obezbeđivanje skloništa.<sup>54</sup> Vest novijeg datuma je dogovor EU Saveta i EU Parlamenta oko mehanizma podrške za tekuću godinu postignut 6. februara 2024. godine. Naime, u periodu od 2024. do 2027. godine uspostaviće se Ukrajinski fond koji će imati za cilj pružanje finansijske podrške u iznosu od 50 milijardi evra Ukrajini. Namena ovih sredstava je za infrastrukturnu rekonstrukciju i sistemsku obnovu Ukrajine. Ovaj sporazum nije konačan, jer je pre samog pokretanja formalne procedure usvajanja, potrebno dobiti saglasnost Saveta i Parlamenta.<sup>55</sup>

Međunarodni odgovor na izbegličku i humanitarnu krizu predstavlja sinhronizovan napor različitih organizacija i institucija. Važno je napomenuti da se međunarodni sistem podrške kontinuirano prilagođava promenama u skladu sa novonastalim potrebama i okolnostima privremeno raseljenih

---

<sup>53</sup> UNICEF, *Ukraine emergency response in neighbouring countries: Supporting children and families on the move across Europe*. 2022. Available: <https://www.unicef.org/eca/ukraine-emergency-response-neighbouring-countries>. (Accessed February 14, 2024).

<sup>54</sup> European Council, *EU solidarity with Ukraine, 2022-2023*. Available: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/>. (Accessed February 14, 2024).

<sup>55</sup> European Council, *EU response to Russia's invasion of Ukraine*. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/>. (Accessed February 14, 2024).

lica. Koordinacija između različitih aktera i redovno ažuriranje strategija od suštinskog su značaja kako bi se obezbedila efikasna i adekvatna podrška tokom celog procesa trajanja krize.

### *Sistem podrške u Republici Srbiji*

U skladu sa odredbama relevantnih međunarodnih pravnih instrumenata, uključujući konvencije, zakone, ugovore i protokole, Republika Srbija aktivno saraduje sa međunarodnom zajednicom kroz pružanje logističke podrške i aktivno učešće u regionalnim inicijativama u vezi sa zaštitom privremeno raseljenih lica. Sistem humanitarne podrške temelji se na implementaciji raznolikih mera sa ciljem pružanja adekvatne i sveobuhvatne pomoći ovim licima. Dodatno, uspostavljena je saradnja sa relevantnim međunarodnim organizacijama, nevladinim organizacijama i lokalnim zajednicama kako bi se efikasno koordinisale aktivnosti i omogućio holistički pristup humanitarnom odgovoru.

Komesarijat za migracije i izbeglice je u skladu sa situacijom u Ukrajini, 4. marta 2022. godine, naložio svojim okružnim koordinatorima da pomno prate situaciju i ukoliko stupe u komunikaciju sa privremeno raseljenim licima iz Ukrajine, procene potrebe i informišu ih o postojećim resursima.<sup>56</sup> Mogućnost Komesarijata je pomoć u vidu obezbeđivanja smeštaja (kolektivni) i hrane u prihvatnim/azilnim centrima, zatim u obezbeđivanju odeće, obuće, zdravstvene nege, uključivanju dece u obrazovni sistem, kao i u pristupu ostalim pravima i uslugama, shodno potrebama. U implementaciji podrške privremeno raseljenim licima iz Ukrajine, ključnu ulogu odigrale su organizacije civilnog društva. Ovaj sistem podrške obuhvatio je širok spektar usluga, uključujući besplatnu pravnu pomoć, distribuciju higijenskih i paketa hrane, finansijsku podršku, pokrivanje troškova lekova, zdravstveno osiguranje i lekarske preglede, kao i asistenciju u procesima priznavanja kvalifikacija i dobijanja radnih dozvola. Pored toga, pružena je podrška u aktivnom traženju zaposlenja, uključivanje dece u obrazovni sistem, pokrivanje troškova smeštaja, organizacija vokacionih i jezičkih kurseva, posebno kurseva srpskog jezika, kao i različite radionice i dr. Pružanje podrške se uglavnom odvijalo na terenu, što je zahtevalo ozbiljan pristup planiranju logistike jer osim lica koja su smeštena u Azilnom centru Vranje, mnogi od njih su u privatnim smeštajima u mestima, u različitim krajevima zemlje. Posebna pažnja posvećena je pružanju dodatne podrške ženama, naročito onima koje se u riziku ili su izložene rodno zasnovanom nasilju i trgovini ljudima. Organizacije koje su

---

<sup>56</sup> The Government of The Republic of Serbia: In the service of citizens , *Instruction for providing assistance to refugees from Ukraine*, 2022. <https://www.srbija.gov.rs/vest/en/185833/instruction-for-providing-assistance-to-refugees-from-ukraine.php>. (Accessed February 14, 2024).

pored UN agencija aktivno doprinele pružanju podrške u skladu sa svojim delokrugom rada su: ADRA (The Adventist Development and Relief Agency), IRC (Interantional Rescue Committee), PIN (Psychosocial Innovation Network), ASTRA, DRC (Danish Refugee Council), ATINA, JRS (Jesuit Refugee Service), INDIGO, SIGMA, Beogradski centar za ljudska prava, IDEAS (Centar za istraživanje i razvoj društva) i druge.

Opisan sistem podrške deluje integrativno, kombinujući resurse i ekspertize različitih organizacija i relevantnih državnih institucija kako bi pružio sveobuhvatnu pomoć i olakšao proces integracije i prilagođavanja privremeno raseljenih lica iz Ukrajine.

## ZAKLJUČAK

Privremeno raseljena lica iz Ukrajine se suočavaju sa raznovrsnim izazovima u ostvarivanju osnovnih prava i u zadovoljavanju egzistencijalnih potreba. Potrebe privremeno raseljenih lica su mnogobrojne i uključuju bezbednost, pristup uslugama, smeštaj, stalan izvor prihoda i zdravstvenu zaštitu i dr. Posebno su pogođene ranjive grupe: žene, deca, osobe sa invaliditetom i starije osobe. Situacija se usložnjava za interno raseljena lica i povratnike, zbog dugotrajnog sukoba u zemlji porekla, koji i dalje utiče na civilnu infrastrukturu, bezbednost i dostupnost osnovnih usluga. Iako većina raseljenih lica izražava nadu u povratak, podaci pokazuju da samo mali broj planira povratak u bliskoj budućnosti.

Pružanje privremene zaštite predstavlja značajan korak u obezbeđivanju pomoći i sigurnosti za raseljene osobe. Ipak, ključno je nastaviti sa poboljšanjem mehanizama i efikasnosti ovog instituta. Iako naš Zakon o azilu i privremenoj zaštiti uglavnom odgovara međunarodnim standardima za privremenu zaštitu, postoje pravne praznine i neefikasna rešenja koja mogu ograničiti punu realizaciju prava osoba pod privremenom zaštitom, te su potrebne izmene i dopunama zakona radi uklanjanja nedostataka. Potrebno je i dalje razvijanje međunarodne saradnje radi postizanja ravnoteže između tereta i odgovornosti država koje pružaju utočište, kao i kontinuirano prilagođavanje novim izazovima u oblasti migracija. Bolja koordinacija i usmerenije planiranje omogućili bi efikasniji odgovor na potrebe raseljenih lica. Neophodno je uključiti razmenu najboljih praksi i iskustava kako bi se postigao sveobuhvatan pristup problemu. Kontinuirano prilagođavanje novim izazovima u oblasti migracija zahteva brzu reakciju i inovativne strategije. Praćenje promena u potrebama raseljenih lica i prilagođavanje programa podrške su preduslov za obezbeđivanje pravovremene, efikasne i adekvatne pomoći.

Stoga preporučujemo:

1. da se uskladi nacionalno zakonodavstvo u onim odredbama koje se odnose na maksimalnu dužinu trajanja privremene zaštite, kako bi i u slučaju trajanja vanrednog stanja duže od dve godine bio osiguran pravno regulisani status lica zahvaćena humanitarnim krizama;
2. da se poboljša koordinacija između različitih humanitarnih organizacija, vlada i lokalnih aktera kako bi se efikasno upravljalo situacijom, delile informacije i izbeglo dupliranje poslova;
3. da se jača pristup osnovnim uslugama kao što su zdravstvena zaštita, obrazovanje, smeštaj i socijalna podrška kako bi se poboljšao kvalitet života privremeno raseljenih lica;
4. da se pruža podrška ekonomskoj inkluziji, olakšavajući pristup zaposlenju i obezbeđujući resurse za osnovne životne potrebe; i
5. da se razvijaju ciljani programi podrške ženama, deci, osobama sa invaliditetom i drugim ranjivim grupama kako bi se adekvatno adresirale njihove specifične potrebe.

## BIBLIOGRAFIJA

1. Beirens, Hanne et al., *Study on the Temporary Protection Directive, Final Report*, European Commission, 2016, p. 165.
2. Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila APC/CZA, BETA novinska agencija, Centar za istraživanje javnih politika, *Politika i praksa zaštite migranata i izbeglica u Srbiji u 2017. godini: Mehanizam privremene zaštite*, Beograd, 2017.
3. Conclusion No. 22 (XXXII) Protection of Asylum – Seekers in Situation of Large-Scale Influx, *United Nations General Assembly Document No. 12A (A/36/12/Add. 1)*, New York, 1981, para II-A-1.
4. Council of Europe, *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*, 2001.
5. Council of Europe, *Implementing decision 2022/382 – 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.
6. Council of Europe, *DECISION (EU) 2023/2409 extending temporary protection as introduced by Implementing Decision (EU) 2022/382*, 2023.
7. European Council, *EU solidarity with Ukraine*, 2022-2023. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/>
8. European Council, *EU response to Russia's invasion of Ukraine*. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/>. (Accessed February 14, 2024).

9. European Union, *Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, The Treaties Establishing the European Communities and Related Acts*, 1997.
10. Evropska unija, *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane*, 2008.
11. International Commission of Jurists, *Migration and International Human Rights Law, A Protectioners' Guide*, 2014, p. 364.
12. IOM, *Ukraine Crisis 2022-2023: 1 year of response, 2022-2023*. [https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/202302/IOM\\_Ukraine\\_Regional\\_Response-1\\_Year\\_Special\\_Report.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/202302/IOM_Ukraine_Regional_Response-1_Year_Special_Report.pdf). (Accessed February 14, 2024).
13. Kerber, Karoline, "Temporary Protection in the European Union: A Chronology", *Georgetown Immigration Law J.* 35, 1999–2000, p. 14.
14. Kitanović, Katarina i dr., *Godinu dana privremene zaštite u Republici Srbiji: Upporedna analiza i preporuke*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2023, str. 35.
15. OCHA, UNHCR, *Ukraine: Summary of the Humanitarian Needs and Response Plan and the Regional Refugee Response Plan*, 2024. <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-summary-humanitarian-needs-and-response-plan-and-regional-refugee-response-plan-january-2024>. (Accessed February 14, 2024).
16. „Odluka o pružanju privremene zaštite u Republici Srbiji raseljenim licima koja dolaze iz Ukrajine”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 36/2022, Beograd, 2022.
17. „Odluka o dopuni Odluke o pružanju privremene zaštite u Republici Srbiji raseljenim licima koja dolaze iz Ukrajine”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 21/2023, Beograd, 2023.
18. Sandić, Goran, *Complementary forms of international protection in the Republic of Serbia*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2019, str. 64.
19. Save the Children, *Life-Saving Work in Ukraine*. 2022. <https://www.savethechildren.org/us/what-we-do/emergency-response/refugee-children-crisis/ukrainian-refugees#many>. (Accessed February 14, 2024).
20. The Government of The Republic of Serbia: In the service of citizens , *Instruction for providing assistance to refugees from Ukraine*, 2022. <https://www.srbija.gov.rs/vest/en/185833/instruction-for-providing-assistance-to-refugees-from-ukraine.php>. (Accessed February 14, 2024).
21. The World Bank, The Government of Ukraine, The European Union, The United Nations, *Ukraine: Third Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA3), February 2022 – December 2023*. 2024. <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-third-rapid-damage-and-needs-assessment-rdna3-february-2022-december-2023> (Accessed February 16, 2024).
22. Thornburn, Joanne, "Transcending Boundaries: Temporary Protection and Burden – Sharing in Europe", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 7, No. 3, pp. 463–466;
23. UNHCR, *Operational Data Portal: Ukraine Refugee Situation*, 2024. <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>. (Accessed February 14, 2024).

24. UNHCR, *Operational Data Portal: Ukraine Refugee Situation*, 2024. <https://data.unhcr.org/en/dataviz/330?sv=54&geo=0>. (Accessed February 14, 2024).
25. UNHCR, *Ukraine Emergency*, 2024. <https://www.unrefugees.org/emergencies/ukraine/>. (Accessed February 14, 2024).
26. UNHCR, *Ukraine situation*, 2024. <https://reporting.unhcr.org/operational/situations/ukraine-situation#:~:text=UNHCR%20will%20provide%20legal%20assistance,shelter%20and%20sustainable%20housing%20support>. (Accessed February 14, 2024).
27. UNHCR, *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, 2014.
28. UNICEF, *Ukraine emergency response in neighbouring countries: Supporting children and families on the move across Europe*. 2022. <https://www.unicef.org/eca/ukraine-emergency-response-neighbouring-countries>. (Accessed February 14, 2024).
29. „Zakon o azilu i privremenoj zaštiti”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24/2018, Beograd, 2018.
30. „Zakon o potvrđivanju sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane”, *Sl. glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori*, br. 83, Beograd, 2008.
31. Zakon o zapošljavanju stranaca”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 62/2023, Beograd, 2023.
32. „Zakon o zdravstvenom osiguranju”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 92, Beograd, 2023.
33. „Zakon o zdravstvenoj zaštiti”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 92, Beograd, 2023.

*Dijana Janković*  
Fondation ADRA

*Maja Marković*  
Fondation ADRA

*Miona Gajić*  
University of Belgrade – *Faculty of Political Science*

REALIZATION OF THE RIGHTS OF TEMPORARILY  
DISPLACED PERSONS FROM UKRAINE IN  
THE REPUBLIC OF SERBIA: CHALLENGES  
AND PERSPECTIVES OF INTEGRATION

*Abstract*

The conflict in Ukraine has resulted in a vast number of temporarily displaced persons across Europe, with Serbia becoming a refuge for many of them. According to comparative statistics from UNHCR (2023), from February 2022 to October 2023, approximately 4,175 individuals from Ukraine resided in Serbia, with a significant number seeking various forms of protection. The aim of this paper is to analyze the legal framework and protection mechanisms for temporarily displaced persons, including the right to temporary protection and asylum, social protection, healthcare, education, and employment. The method of content analysis was applied. The paper discusses the challenges and obstacles faced by temporarily displaced persons from Ukraine in exercise their rights, as well as the available resources in the integration process, to better understand the response of the state and relevant institutions/organizations at provide support to this vulnerable population. The results indicate that a significant number of temporarily displaced persons from Ukraine in Serbia encounter challenges in accessing social and healthcare services, education, and employment. In line with identified obstacles and community resources, such as support programs and assistance from governmental institutions and non-governmental organizations, recommendations are provided for improving existing policies and programs to ensure better protection and integration of this group into Serbian society.

*Keywords:*

temporarily displaced persons from Ukraine, rights, needs, challenges, integration.