

# Upravni kapaciteti za upravljanje masovnim dolascima raseljenih osoba i integraciju - Ukrajinska humanitarna kriza i privremena zaštita u Republici Hrvatskoj

---

Koren, Lucija

Master's thesis / Diplomski rad

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:199:819981>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-08-10**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Katedra za upravnu znanost

Lucija Koren

UPRAVNI KAPACITETI ZA UPRAVLJANJE MASOVNIM DOLASCIMA  
IZBJEGLICA I INTEGRACIJU – UKRAJINSKA HUMANITARNA KRIZA I  
PRIVREMENA ZAŠTITA U RH

Diplomski rad

Mentorica: izv. prof. dr. sc. Goranka Lalić Novak

Zagreb, srpanj 2022.

## Izjava o izvornosti

Ja, Lucija Koren, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova, te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Lucija Koren, v.r.

## **Sažetak**

Ovim radom nastoji se na temelju provedene analize postojeće regulative i postupanja dionika uključenih u prihvata i zbrinjavanje izbjeglih osoba iz Ukrajine dati osvrt na upravni kapacitet hrvatske javne uprave u početnim mjesecima aktivacije instituta privremene zaštite. Uvodno će se dati prikaz suvremenih promišljanja o upravnim kapacitetima te načelima kvalitetne javne uprave u Republici Hrvatskoj. Zatim će se prikazati razvoj instituta privremene zaštite, od povijesnog konteksta u kojem je nastala ideja o potrebi zaštite osoba koje su primorane napustiti svoja mjesta boravka, preko pravne regulacije kojom je uspostavljen okvir privremene zaštite u EU, do samog njezinog oživotvorenja, tj. prve aktivacije instituta. Zaključno će se sumirati je li javna uprava Republike Hrvatske sposobna adekvatno i u razumnom vremenu odgovoriti na potrebe masovnog dolaska raseljenih osoba te im omogućiti prikladnu integraciju.

*Glavne riječi:*

*upravni kapacitet, javna uprava, osobe raseljene iz Ukrajine, masovni priljev, izbjeglice, Direktiva o privremenoj zaštiti, privremena zaštita, integracija*

## **Summary**

This paper aims to give an overview of the administrative capacity of the Croatian public administration in the initial months of the activation of the temporary protection institute, based on the analysis of existing regulations and actions of stakeholders involved in the reception and care of refugees from Ukraine. Introductory remarks on contemporary reflections on administrative capacities and the principles of quality public administration will be given. Moreover, development of the institute of temporary protection will be presented, from the historical context in which the idea of the need to protect people who are forced to leave their places of residence appeared, through the legal regulation that established the framework of temporary protection in the EU, to its actualization, *i.e.* the first activation of the institute. Finally, an answer will be given to the question of whether the public administration of the Republic of Croatia is able to respond adequately and in a timely manner to the needs of the mass influx of displaced persons and enable them to integrate appropriately.

*Keywords:*

*administrative capacity, public administration, persons displaced from Ukraine, mass influx, refugees, Directive on temporary protection, temporary protection, integration*

## SADRŽAJ

1. Uvodna razmatranja .....	5
2. Spremnost javne uprave u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba – upravni kapacitet.....	6
2.1. Općenito o upravnom kapacitetu .....	6
2.2. Upravni kapaciteti hrvatskih jedinica lokalne samouprave u integraciji migranata – pregled postojećih istraživanja .....	9
3. Invazija Ruske Federacije na Ukrajinu kao uzrok masovnih migracija i Republika Hrvatska kao jedna od zemalja prihvata.....	13
4. Institut privremene zaštite – od ideje do aktivacije.....	15
4.1. Začeci ideje o privremenoj zaštiti raseljenih osoba .....	15
4.2. Privremena zaštita na razini Europske unije.....	17
4.3. Privremena zaštita na razini Republike Hrvatske .....	22
4.3.1. Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti.....	22
4.3.2. Odluka Vlade RH o uvođenju privremene zaštite u Republici Hrvatskoj za raseljene osobe iz Ukrajine od 7. ožujka 2022.....	23
5. Upravni kapaciteti središnje države i jedinica lokalne i regionalne samouprave u prihvatu i zbrinjavanju raseljenih osoba.....	24
5.1. Pregled stanja privremene zaštite u RH.....	25
5.2. Provedbeni kapaciteti .....	32
5.3. Regulatorni kapaciteti.....	37
5.4. Koordinacijski kapaciteti.....	39
5.5. Analitički kapacitet .....	41
6. Zaključak .....	43

## 1. Uvodna razmatranja

Migracijska kretanja potaknuta ratnim razaranja, poremećenim sigurnosnim situacijama i političkim nestabilnostima, klimatskim promjenama, siromaštvom te općenito zatiranjem ljudskih prava sve su brojnija i intenzivnija. Početkom 2022. godine na svijetu je više od 100 milijuna ljudi bilo primorano napustiti svoja boravišta što čini najveći zabilježeni broj izbjeglih osoba do sada (raseljenih izvan i unutar svojih matičnih država).<sup>1</sup> Iako se Europa često navodi kao jedno od najvećih imigrantskih područja na svijetu, u njoj se ni približno ne nalazi toliko velik broj raseljenih osoba kao što je uvriježeno mišljenje o tome. Prema podacima UNHCR-a na području Europske unije sredinom 2021. godine nalazilo se 2 498 347 raseljenih osoba. Međutim, ta brojka se značajno povećala tek početkom 2022. godine izbijanjem sukoba u Ukrajini. Posljedično, navedenoj brojci može se sada pribrojiti više od 6,5 milijuna osoba raseljenih u druge europske zemlje zbog sukoba u Ukrajini te 7,7 milijuna osoba raseljenih unutar same Ukrajine.<sup>2</sup>

Sve od 90-ih godina prošlog stoljeća i izbjeglica pristiglih na područje Europske zajednice tijekom raspada Jugoslavije, jačala su nastojanja da se osiguraju minimalni standardi pružanja zaštite izbjeglim osobama koje su bile primorane napustiti svoja mjesta boravišta te migrirati. Zemlje prihvata susretale su se s iznimnim teškoćama vezanima za prihvati i zbrinjavanje izbjeglih osoba te su uložile znatne napore, ponajprije kapacitete svojih upravnih tijela, kako bi im omogućile dostojnu zaštitu. Na različite su načine doskočile rješavanju njihova statusa te im jamčile opsegom više ili manje ograničena prava. Potaknuti humanitarnom krizom koja je zadesila tadašnju Europsku zajednicu, njezini čelnici pristupili su raspravama o potrebi osiguravanja minimalnih standarda za prihvati raseljenih osoba u situacijama masovnog priljeva, a time i ujednačavanju opsega zaštite. Bilo je potrebno skoro desetljeće za uspostavu pravnog okvira zaštite navedenih osoba – direktivom<sup>3</sup> je na razini EU normiran institut privremene zaštite. Iako je EU bila suočena sa situacijama masovnog priljeva raseljenih osoba<sup>4</sup> i prije sukoba u Ukrajini, institut privremene zaštite do tada nije bio aktiviran.

---

<sup>1</sup> <https://www.unhcr.org/news/press/2022/5/628a389e4/unhcr-ukraine-other-conflicts-push-forcibly-displaced-total-100-million.html>, pristupljeno 23.5.2022.

<sup>2</sup> <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>, pristupljeno 22.5.2022.

<sup>3</sup> Direktiva Vijeća 2001/55/EC od 20. lipnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvati i snošenju posljedica prihvata tih osoba (dalje u tekstu: Direktiva o privremenoj zaštiti).

<sup>4</sup> Libija (2011.), Tunis (2011.), Ukrajina (2014.) i Sirija (2011. – u tijeku).

Samom Direktivom o privremenoj zaštiti predviđene su brojne obveze država u slučaju proglašenja masovnog priljeva i posljedično aktiviranja privremene zaštite. Kako bi ispunile svoje obveze, države su dužne angažirati brojne resurse svoje javne uprave.

Sposobnost javne uprave za upravljanje prihvatom i zbrinjavanjem raseljenih osoba može se promatrati kroz prizmu upravnog kapaciteta javnog sustava neke države. Upravni kapacitet predstavlja „skup vještina i kompetencija potrebnih za olakšavanje i doprinos rješavanju 'opakih problema' kao što je politika integracije“ (Giljević, Lalić Novak, 2020: 5). 'Opaki problemi' (*wicked problems*) su problemi koji zbog svoje složenosti iziskuju uključivanje širokog kruga osoba koje obavljaju javnu službu (Koprić et al, 2014: 244), a nerijetko i vanjsku podršku.

U ovom će se radu izložiti kako se hrvatska javna uprava snašla prilikom prihvata i zbrinjavanja velikog broja ljudi pristiglih iz Ukrajine, odnosno jesu li njezini upravni kapaciteti u mogućnosti osigurati postupanje u skladu s obvezama proizašlim iz Direktive o privremenoj zaštiti.

## **2. Spremnost javne uprave u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba – upravni kapacitet**

### **2.1. Općenito o upravnom kapacitetu**

Od stroge dihotomije<sup>5</sup> kao jednog od najtrajnijih teorijskih konstrukata o odnosu politike i javne uprave (Svara, 1998: 51) sve do suvremenih tendencija o njihovu međusobnom prožimanju, obilježila su dva shvaćanja uloge javne uprave spram politike. Prema klasičnom shvaćanju javna uprava predstavlja provedbenu organizaciju ograničenu propisima u svom djelovanju koja, u svrhu omogućavanja ostvarivanja prava svojih korisnika (građana), ima isključivo instrumentalnu ulogu provedbe zakona te ograničenu regulatornu ulogu u donošenju podzakonskih propisa i savjetovanju političkog vrha izvršne vlasti koje je i sama dio. Ovakav je koncept upravu vidio kao vrijednosno neutralnu, depersonaliziranu, lojalnu i stručnu službu sa strogo utvrđenim opsegom djelovanja (Koprić *et al.*, 2014: 73)<sup>6</sup>. Rastakanju dihotomnog poimanja odnosa politike i uprave doprinijela je promjena u pristupu izučavanju političkih procesa i donošenja odluka koja svoje začetke pronalazi u drugoj polovici 20. stoljeća (Koprić et al., 2014: 74). Tako je naposljetku prepoznata snažna međuovisnost između izabranih dužnosnika i javnih službenika (administratora) te je prevladao model komplementarnosti

---

<sup>5</sup> Strogu distinkciju između uprave i politike uveo je u stručne rasprave Woodrow Wilson u svom eseju *The Study of Administration* iz 1887., a podlogu dihotomnog shvaćanja postavio je F. J. Goodnow 1900. u djelu *Politika i uprava* (Koprić et al.

<sup>6</sup> Koncept weberijanske uprave podržavao je ovakvu sliku javne uprave, no naglašavajući kako odnos uprave i politike nije moguće pojednostaviti te da među njima postoji stalna napetost te međusobni utjecaj (Koprić *et al.*, 2014: 73)

(Svara, 1998: 57) – tzv. *policy* pristup javnoj upravi koji prepoznaje značajan, a ne više ograničen, doprinos javne uprave u oblikovanju javnih politika te ju se smatra ključnim faktorom u njihovoj provedbi. Javnoj upravi tako biva priznat položaj ključnog aktera u identifikaciji društvenih problema i pronalasku potencijalnih rješenja tih problema te na koncu u osiguravanju provedbe prihvaćenih rješenja (Koprić *et al.*, 2014: 74).

Oblikovanje javnih politika te njihova provedba od strane javne uprave uvelike ovisi o elementima od kojih je javna uprava sazdana te resursima kojima raspolaže, odnosno o samom upravnom kapacitetu. Prema El- Taliawi i Van der Walu (2019: 244), kapacitet koji je potreban za učinkovitu provedbu političkih planova i programa ključan je za postizanje uspjeha pojedine nacije. Oni nadalje zaključuju kako je ono što ključno doprinosi kvaliteti izvršne vlasti države, sposoban javni sektor koji je u mogućnosti optimalno uskladiti svoje resurse s djelatnostima te time provoditi zadane politike (Farazmand 2009; Fukuyama 2013; Rothstein 2015; Wu, Ramesh, i Howlett 2015. u El- Taliawi i Van der Wal 2019: 244).

Je li javna uprava sposobna uhvatiti se ukoštac sa zadanim ciljevima utvrđene politike, uvelike ovisi o njezinom kapacitetu za oblikovanje politika i njihovu provedbu. Znanstvena zajednica ne dovodi u pitanje potrebu za učinkovitim upravnim kapacitetom, no glede samog određenja pojma upravnog kapaciteta (engl. *administrative capacity*), konsenzusa znanstvene zajednice nema. Giljević (2015: 207) navodi kako se jedinstvena definicija pojma upravnog kapaciteta ne pronalazi u stručnoj literaturi, niti pak postoji jasan stav o dimenzijama i opsegu pojma. Kolar Bryan (2011) ističe kako relativna neodređenost pojma upravnog kapaciteta proizlazi upravo iz vrlo širokih definiranja samog pojma. Uistinu, brojni su se autori okušali u definiranju upravnog kapaciteta, nastojeći dočarati slojevitost i kompleksnost javne uprave, te pritom osujetili postizanje kompromisa svojim opsežnim definicijama. Nadalje, nepostojanje jednoznačne definicije upravnog kapaciteta dovodi do teškoća u vrednovanju samog koncepta (Kolar Bryan 2011; Christensen & Gazley, 2008; Giljević, 2015 u Giljević i Lalić Novak, 2020: 5) te time onemogućava adekvatno istraživanje (Giljević, 2015: 207).

Brojne su varijacije ne samo koncepta upravnog kapaciteta već i naziva koji se koriste u stručnoj literaturi kao npr. birokratski kapacitet, kapacitet javnog sektora, državni kapacitet, *policy* kapacitet, institucionalni kapacitet, organizacijski kapacitet, menadžerski kapacitet, izvršni kapacitet (Addison 2009: 1).

Prema Farazmandu (2009) elemente upravnog kapaciteta čine upravljanje političkim ili ekonomskim sustavima, vlada i njezini međunarodni i globalni poslovi, izvršavanje političkih odluka te pretvaranje političke i kolektivne volje u djela kroz provedbu i upravljanje.



Farazmand vidi upravni kapacitet kao „jezgru vlade“ u vidu sposobnosti razvoja i pružanja usluga koje omogućuju održavanje sustava i osiguravanje sigurnosti i društvenog poretka. Posljedično, uprava je ključni faktor sposobnosti upravljanja nacijom.

Honadle (1981) razlikuje kapacitet od izgradnje kapaciteta i navodi da je kapacitet sredstvo za uspješnost, dok se izgradnja kapaciteta odnosi na napore za poboljšanje organizacijskih sredstava (tj. kapaciteta), a Heichlinger *et al.* (2014) naznačuju kao tri bitna elementa izgradnje institucionalnih i administrativnih kapaciteta: strukture, ljude i sustave (Heichlinger *et al.*, 2014, Honadle, 1981 u Giljević i Lalić Novak, 2020: 6).

Nadalje, prema Painteru i Pierreu (2005), izgradnja kapaciteta zahtijeva i osmišljavanje i implementaciju odgovarajućih sustava podrške koji doprinose poboljšanju sposobnosti implementacije i isporuke usluga središnje vlasti. Neki od primjera sustava podrške koji se navode u literaturi uključuju vanjsku reviziju, upravljanje prema rezultatima, strateško planiranje, e-upravu, upravljačke kontrole i dr. (El-Taliawi, Van Der Wal, 2019: 246).

Wu, Ramesh i Howlett (2015) razlikuju pak tri razine upravnog kapaciteta: individualnu, organizacijsku i sustavnu te tri tipa kompetencija koje obilježavaju pojedine kapacitete: analitički, operativni i politički. Oni smatraju da je kapacitet rezultat kombinacije vještina i resursa na svakoj razini, dok se međudjelovanje različitih kompetencija odražava u uspješnosti ili neuspješnosti politike (Wu, Ramesh i Howlett, u El-Taliawi i Van Der Wal, 2019: 243).

Lodge i Wegrich (2014), u kontekstu rasprave o kapacitetu za rješavanje problema državnih i nedržavnih aktera uključenih u upravljanje, razmatraju načine korištenja državnih resursa i njihovu povezanost s administrativnim kapacitetima. U tu svrhu razlikuju četiri podtipa upravnog kapaciteta – regulatorni, provedbeni, koordinacijski i analitički kapacitet.

Bajo i dr. definiraju upravni kapacitet kao sposobnosti i vještine središnjih i lokalnih vlasti u pripremanju planova, programa i projekata, u njihovu odabiru, u organizaciji koordinacije među partnerima, zadovoljavanju administrativnih i izvještajnih zahtjeva te u financiranju i nadzoru implementacije (2012: 6).

Upravni kapacitet predstavlja skup vještina i kompetencija koje u svom radu stječe i koristi javna uprava kako bi olakšala i doprinijela rješavanju problema na razini cjelokupnog upravnog sustava ili pojedine upravne organizacije (Giljević, Lalić Novak 2020: 6).

Giljević (2015) naglašava distinkciju između upravnog kapaciteta čitavog upravnog sustava neke zemlje (upravni kapacitet u širem smislu) te upravnog kapaciteta pojedine upravne

organizacije (upravni kapacitet u užem smislu) kojeg definira kao sposobnost uprave da provodi propise i kreira javne politike u skladu s ciljevima dobrog upravljanja.

Na razini cjelokupnog sustava javne uprave, administrativna sposobnost je sposobnost povećanja dobrobiti građana pružanjem, *inter alia*, odgovarajućih usluga, zapošljavanja, školovanja i zdravstvene skrbi. Na individualnoj organizacijskoj razini, odnosi se na sposobnost javnih službenika da isporuče maksimalne javne usluge uz minimalne troškove, a uzimajući pritom u obzir misiju, viziju i strategiju organizacije (Ellis, 2010: 2).

Prema Kopriću razlikuju se dva temeljna shvaćanja upravnih kapaciteta. Europsko pragmatično shvaćanje koje se ponajviše bavi pravnom regulacijom i pojedinim elementima sustava javnih službenika te znanstveno shvaćanje koje Koprić sistematizira u pet kategorija: javne politike, strateško planiranje upravnih reforma i pravna regulacija, organizacijska pitanja, funkcionalna pitanja, personalna pitanja te potpora razvoju upravnih kapaciteta (Koprić, u Giljević 2015: 210).

## **2.2. Upravni kapaciteti hrvatskih jedinica lokalne samouprave u integraciji migranata – pregled postojećih istraživanja**

U ovom poglavlju donosi se pregled zaključaka istraživanja koja se bave analizom stanja hrvatske javne uprave u vidu njezinih kapaciteta za integraciju stranaca u hrvatsko društvo. Dat će se tako osvrtno na istraživanje predstavljeno u radu *Integration of migrants through a prism of specific sustainable development goals: A perspective of public administration*<sup>7</sup>, a provedeno 2019. godine u osam hrvatskih gradova. Zatim će se navesti i bitni zaključci istraživanja *Izazovi integracije izbjeglica u hrvatsko društvo: stavovi građana i pripremljenost lokalnih zajednica*<sup>8</sup> koje analizira kapacitete te procjenjuje resurse i potrebe jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave s obzirom na dosadašnje ili na buduće iskustvo prihvata i integracije osoba pod međunarodnom zaštitom.

Autori prvog istraživanja navode kako je, za razliku od prevladavajućeg stava o Hrvatskoj kao emigracijskoj i tranzitnoj zemlji, primijećen trend skromnog, no kontinuiranog priljeva stranaca (Giljević, Lalić Novak, 2019: 8). Stoga su autori nastojali analizirati upravne kapacitete lokalnih jedinica vlasti za integraciju novopridošlih stranaca i ispitati vezu između kvalitete

---

<sup>7</sup> Giljević T.; Lalić Novak, G. (2020) Integration of migrants through a prism of specific sustainable development goals: A perspective of public administration, *Sustainable development*, 28 (2020), 4; 1002-1009

<sup>8</sup> Ajduković, D., D. Čorkalo Biruški, M. Gregurović, J. Matić Bojić, D. Župarić-Iljić (2019), *Izazovi integracije izbjeglica u hrvatsko društvo: stavovi građana i pripremljenost lokalnih zajednica*, Zagreb: Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina

lokalnih vlasti, održivog razvoja i integracije. Analiza se fokusirala na četiri podtipa upravnog kapaciteta<sup>9</sup> koji se smatraju ključnima za pripremu i provedbu integracijskih politika: provedbeni, regulatorni, koordinacijski i analitički kapacitet (Giljević, Lalić Novak, 2019: 10).

Autori su najprije analizirali akademsku i stručnu literaturu, nacionalne migracijske i integracijske politike, zakone i ostale regulatorne propise. Sljedeći korak bio je upitnik temeljen na prethodno izvršenoj analizi propisa i literature koji se sastojao od 23 pitanja namijenjenih službenicima gradova koji su sudjelovali u istraživanju (Giljević, Lalić Novak, 2019: 10).

Sljedeći pokazatelji dobiveni istraživanjem odražavaju provedbene kapacitete lokalnih jedinica. Usavršavanje i edukacija lokalnih službenika o pravima i obvezama migranata smatra se iznimno bitnom za većinu gradova, no samo dva su grada organizirala takvu edukaciju. Nijedan grad nije imenovao kontakt osobu koja bi bila zadužena kao info točka za koordinaciju i povezivanje različitih tijela unutar lokalne jedinice. Većina je gradova navela kako su u mogućnosti osigurati prevoditelja prilikom pružanja usluga. Četiri grada smatraju da je dovoljno osigurati minimalna sredstva u proračunu za integracijska pitanja dok nijedan od ispitanih gradova nije predvidio značajnija sredstva u proračunu za mjere integracije (Giljević, Lalić Novak, 2019: 11).

Analiza regulatornih kapaciteta pokazala je da nijedna lokalna jedinica nije donijela strateški dokument ili pak akcijski plan koji bi pokrивao područje integracije. Samo su neki od gradova (3) uvrstili određene integracijske mjere u vidu odluka o socijalnoj skrbi i stanovanju. Većina je gradova zatražila podršku i pomoć vanjskih stručnjaka, organizacija civilnog društva te provela javno savjetovanje (Giljević, Lalić Novak, 2019: 12).

Što se tiče koordinacijskih kapaciteta, većina gradova najčešće poseže za neformalnim kontaktima kao sredstvom koordinacije, iako je to najmanje željena opcija (6 gradova). Porazna je činjenica kako su samo dva grada usvojila standardni operativni protokol, iako ga većina smatra najprikladnijim sredstvom koordinacije. Svi su gradovi prepoznali važnost aktivne suradnje i koordinacije nadležnih tijela državne uprave i jedinica lokalne i regionalne samouprave. Gradovi su najčešće surađivali s Uredom za ljudska prava i prava nacionalnih manjina te centrima za socijalnu skrb, a manje sa službom zapošljavanja, ministarstvima, uredima državne uprave, jedinicama regionalne samouprave i organizacijama civilnog društva (Giljević, Lalić Novak, 2019: 12).

---

<sup>9</sup> Prema klasifikaciji koju su uveli Lodge i Wegrich

Vežano za analitičke upravne kapacitete, utvrđeno je da četiri grada nisu imala podatke o broju izbjeglica i migranata koji žive u lokalnoj zajednici, dok su preostala četiri imala neke podatke. Nadalje, nijedan grad nije evaluirao svoje integracijske mjere, no pet gradova provelo je opću evaluaciju lokalnih politika što autori smatraju napretkom, uzevši u obzir da su evaluacije slaba točka hrvatske javne uprave (Giljević, Lalić Novak, 2019: 12).

Provedeno istraživanje je pokazalo sljedeće: (1) gradovi su skloniji strateškom pristupu integraciji; (2) prevladava nedostatak koordinacije (definiranje odgovornosti, pružanje informacija); (3) standardni operativni protokol smatra se najprikladnijim primarnim instrumentom koordinacije, no u praksi se uglavnom koriste neformalni kanali; (4) ne promiče se planiranje na temelju analize potreba i potencijala, niti sustavno praćenje napretka i učinka različitih mjera u različitim administrativnim područjima; (5) javno je mnijenje vrlo važno; (6) gradovi uključuju nevladine organizacije u pružanje javnih usluga; (7) ne provode se sustavne evaluacije mjera integracije (Giljević, Lalić Novak, 2019: 13).

Giljević i Lalić Novak zaključuju da se s gledišta upravnih kapaciteta najveći napori lokalnih vlasti trebaju usmjeriti na rješavanje sljedećih manjkavosti postojeće lokalne integracijske politike: (1) nepostojanje baze podataka o mjerama integracije i neizvjesne procjene broja izbjeglica i migranata u budućnosti; (2) nedostatak lokalnog strateškog pristupa integraciji; (3) ovisnost o središnjoj vlasti; (4) birokratski pristup bez prilagodbe dostupnih usluga individualnim potrebama što u bitnome smanjuje učinkovitost integracije (Giljević, Lalić Novak, 2019: 13).

Zaključci drugog dijela<sup>10</sup> istraživanja *Izazovi integracije izbjeglica u hrvatsko društvo: stavovi građana i pripremljenost lokalnih zajednica* proizašli su iz analize kapaciteta i izazova te procjene resursa i potreba jedinica lokalne i regionalne samouprave s obzirom na dosadašnje ili buduće iskustvo prihvata i integracije osoba pod međunarodnom zaštitom (dalje u tekstu: osobe pod MZ). Ovaj dio istraživanja proveden je kroz niz intervjua i fokusnih grupa s različitim dionicima sustava integracije (Ajduković, D. *et al.*, 2019: 8). Samo istraživanje fokusiralo se na analizu sustava integracije kroz šest područja integracije: 1) učenje jezika i obrazovanje; 2) smještaj i stanovanje; 3) zapošljavanje; 4) senzibilizacija javnosti i stručnjaka; 5) socijalna skrb i zdravstvena zaštita; 6) međuresorna suradnja (Ajduković, D. *et al.*, 2019: 80).

---

<sup>10</sup> Prvi dio odnosi se na utvrđivanje stavova građana RH te njihovu spremnost za prihvaćanje i integraciju državljana trećih zemalja, a treći dio na izradu liste za procjenu potreba i izazova integracije lokalnih i područnih (regionalnih) samouprava te osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita.

U svim ispitanim regijama (dalmatinska, istočna, primorska, središnja i Grad Zagreb), osim Grada Zagreba, glavnina dionika sustava integracije navodi kako nije imala neposredno iskustvo kontakta i rada s osobama pod MZ. Dalje navode kako nisu upoznati s Akcijskim planom za integraciju (ili samo djelomično) te da nisu razvili vlastiti plan i protokol djelovanja za integraciju. Neke stručne institucije imaju vlastite interne protokole za postupanje koji se zapravo temelje na dosadašnjem iskustvu rada s marginaliziranim skupinama te nalogima nadležnih ministarstava. Svi dionici ističu problem centralizacije proračuna te znatno ograničenih sredstava za integraciju (Ajduković, D. *et al.*, 2019: 11).

Učenje hrvatskog jezika među svim dionicima smatra se ključnim preduvjetom za ostvarivanje prava iz svih drugih dimenzija integracije (obrazovanje, rad, smještaj, svakodnevno snalaženje). Iako je država dužna po zakonu osigurati učenje hrvatskog jezika osobama pod MZ, u praksi se nailazi na mnogo problema – prebacivanje odgovornosti za organizaciju tečaja između Ministarstva znanosti i obrazovanja (dalje u tekstu: MZO), jedinica lokalne ili regionalne samouprave i stručnih institucija, nedovoljan broj sati, nejasnoće oko financiranja, nedostatak stručnog osoblja, preklapanje tečajeva s radnim vremenom ili tečajevima prekvalifikacije i slično. Pri uključivanju djece u obrazovni sustav nailazi se na dodatne teškoće – sporost administracije, nastavno preopterećenje, nedostatak nastavnika te dodatne podrške djeci, teškoće s priznavanjem ranije stečenih kvalifikacija ili svjedodžbi, teškoće s procjenom stečene razine znanja (Ajduković, D. *et al.*, 2019: 12).

Kao veliki problem jedinice lokalne i regionalne samouprave navode nedostatak informacija o postojećim smještajnim kapacitetima jer one same ne raspolažu stambenim fondom ili pak je fond popunjen (korisnicima iz sustava socijalne skrbi). Navodi se i nespremnost najmodavaca da iznajme stanove osobama pod MZ te previsoke cijena najma koje im se nameću (Ajduković, D. *et al.*, 2019: 12).

Mnoge su osobe pod MZ visoko motivirane za uključivanje na tržište rada koje vide kao temelj procesa osamostaljivanja. Dionici sustava smatraju kako je zapošljavanje u niskokvalificiranim i pomoćnim zanimanjima za njih optimalno rješenje. Jezična barijera i teškoće s priznavanjem stranih kvalifikacija otežavaju osobama pod MZ pristup radnim mjestima za koja su izučeni/kvalificirani, a time i bolje plaćeni (Ajduković, D. *et al.*, 2019: 12).

Vežano za socijalnu skrb i zdravstvenu zaštitu, gotovo svi dionici iz svih regija suglasni su da je osobama pod MZ pružena odgovarajuća usluga. Naglašavaju pritom značajnu potkapacitiranost i sporost zdravstvenog sustava, neinformiranost službenika i nesustavno

praćenje osoba pod međunarodnom zaštitom, nejasnoće vezane za financiranje zdravstvenih usluga, itd. (Ajduković, D. *et al.*, 2019: 13).

Nedostatak pravovremene i transparente razmjene informacija o broju, strukturi i dolasku osoba na određeno područje ističe se kao jedan od razloga zašto dionici nisu u mogućnosti spremirati se za prihvata i integraciju osoba pod MZ. Nadalje, smatraju kako je prijeko potrebno donošenje protokola koji bi sadržavao opis i upute za provedbu mjera integracije, njihove nositelje i odgovornosti, te oblike međusobne suradnje. Takav protokol bi zajedno s planom razmještaja bio temelj za njihovu pripremu prihvata osoba pod međunarodnom zaštitom. Dionici ističu i potrebu za stručno osposobljenim prevoditeljima i kulturnim medijatorima te kontinuiranom edukacijom službenika uključenih u provedbu mjera integracije. Naglašava se i nužnost ubrzanja administrativnih postupaka kao i međusektorske suradnje (Ajduković, D. *et al.*, 2019: 13).

Provedena istraživanja daju naslutiti kako su upravni kapaciteti jedinica lokalne (i regionalne) samouprave za prihvata i integraciju osoba pod MZ nezadovoljavajući, a međusektorska suradnja i informiranost službenika koji su odgovorni za provođenje mjera integracije poražavajuća. Postavlja se pitanje i u kojoj se mjeri ispravno utvrđuje nadležnost odnosnog tijela za provedbu pojedine mjere integracije ili sustavom prevladava, našoj upravi ne tako strano, prebacivanje odgovornosti s jedne razine vlasti na drugu ili pak jedne institucije na drugu. Dalo bi se zaključiti kako je sam sustav integracije osoba pod MZ, na središnjoj i lokalnoj razini, uvelike manjkav, a u ponekim segmentima i nepostojeći, što čini javnu upravu na lokalnoj (i regionalnoj) razini čini značajno nespremnom i potkapacitiranom za prihvata i integraciju osoba pod MZ.

U sljedećim poglavljima dat će se pregled situacije nastale nakon izbijanja rata na području Ukrajine, posljedičnog masovnog priljeva osoba raseljenih iz Ukrajine te uvođenja privremene zaštite na razini EU, a samim time i oživotvorenje instituta u državama članicama. Posebice će se analizirati stanje upravnih kapaciteta za prihvata i integraciju u trenutnoj situaciji masovnog priljeva osoba te usporediti s dosad navedenim rezultatima provedenog istraživanja o integraciji stranaca u hrvatsko društvo.

### **3. Invazija Ruske Federacije na Ukrajinu kao uzrok masovnih migracija i Republika Hrvatska kao jedna od zemalja prihvata**

Prema službenim podacima UNHCR-a, 84 je milijuna prisilno raseljenih osoba bilo u svijetu, zaključno s krajem 2020. godine. Od 84 milijuna prisilno raseljenih osoba, 48 milijuna osoba

je raseljeno unutar svojih država (*internally displaced persons*), 26,6 milijuna su izbjeglice (stanje sredinom 2021. godine), a 4,4 milijuna osoba je u statusu tražitelja međunarodne zaštite (stanje sredinom 2021. godine).<sup>11</sup> UNHCR je 23. svibnja objavio i najnovije podatke o broju prisilno raseljenih ljudi – procjenjuje se tako da je brojka u 2022. godini dosegla 100 milijuna.<sup>12</sup> Visoki povjerenik UNHCR-a, Filippo Grandi, upozorio je svjetsku javnost već 2019. o alarmantnoj situaciji vezanoj za prisilno raseljene osobe (kojih je tada bilo više od 70 milijuna) te je, nastojeći pobuditi međunarodnu solidarnost, upozorio kako „smo postali gotovo nesposobni sklopiti mir.“<sup>13</sup>

Značajnom porastu brojke prisilno raseljenih ljudi od kraja 2020. do svibnja 2022. doprinijela je i, *inter alia*<sup>14</sup>, eskalacija sukoba na području Ukrajine. I prije same invazije Ruske federacije na Ukrajinu, 24. veljače 2022., mnoge su osobe već napustile područje Ukrajine u strahu pred izbijanjem rata. Povod takvom strahu bilo je kontinuirano grupiranje ruskih vojnih snaga uz granicu s Ukrajinom koje se nastavilo priznanjem područja ukrajinskih oblasti (administrativnih regija) Donjecka i Luhanska kao neovisnih entiteta i slanjem ruskih vojnih postrojbi u ta područja, da bi naposljetku situacija dosegla razmjere koji su stubokom prodrmlali Ukrajinu, no i ostale europske i svjetske zemlje, a posebice zemlje u okruženju Ruske Federacije i Ukrajine.<sup>15</sup>

Kao sva ratna razaranja, i ovaj sukob primorao je više od 6,552,971 ljudi da napuste svoje domove i potraže utočište u drugim zemljama (stanje na dan 22. svibnja 2022.)<sup>16</sup> dok se broj raseljenih osoba unutar same Ukrajine kao izravne posljedice ratnih previranja procjenjuje na 7,7 milijuna (na dan 5. svibnja 2022.), što čini 17,5 % čitave njezine populacije.<sup>17</sup>

Najveći teret zbrinjavanja raseljenih ljudi iz Ukrajine pao je na susjedne države. Tako je Poljska, kao zemlja s najvećim priljevom raseljenih osoba iz Ukrajine, a prema podacima UNHCR-a, od početka eskalacije sukoba do sredine svibnja 2022.<sup>18</sup> primila više od 3,505,890,

---

<sup>11</sup> <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>, pristupljeno 22.5.2022.

<sup>12</sup> <https://www.unhcr.org/news/press/2022/5/628a389e4/unhcr-ukraine-other-conflicts-push-forcibly-displaced-total-100-million.html>, pristupljeno 23.5.2022.

<sup>13</sup> <https://news.un.org/en/story/2019/06/1040761>, pristupljeno 23.5.2022.

<sup>14</sup> Nove eskalacije sukoba ili pak dugotrajna konfliktna stanja u Etiopiji, Burkini Faso, Mijanmaru, Nigeriji, Afganistanu i DR Kongu isto tako su doprinijela porastu brojke raseljenih osoba.

<sup>15</sup> <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-response-ukraine-invasion/>, pristupljeno 22.5.2022.

<sup>16</sup> <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>, pristupljeno 22.5.2022.

<sup>17</sup> <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/05/ukraine-millions-displaced-traumatised-and-urgently-need-help-say-experts>, pristupljeno 22.5.2022.

<sup>18</sup> <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>, pristupljeno 23.5.2022. Statistički podaci o dolascima prikupljaju se iz različitih izvora, uglavnom podataka koje pružaju vlasti sa službenih graničnih prijelaza te su većinom pretpostavljeni zbog brojnih elemenata koji usložnjavaju izračun točnih brojk.

Rumunjska 961,270, Ruska Federacija 919,934, Mađarska 644,474, Moldavija 471,223 te Slovačka 442,316 ljudi.

Među zemljama prihvata našla se i Hrvatska u koju je do 22. svibnja ušlo ukupno 18.275 raseljenih osoba iz Ukrajine od kojih žena 9.136 (50 %), muškaraca 2.814 (15,4 %) i djece 6.325 (34,6%).

Govoreći u kontekstu EU, nastala situacija izazvala je oštre osude ruske agresije te snažne izraze solidarnosti, i država članica i građana Unije, s nastalom humanitarnom katastrofom. U kuloarima europskih institucija bila je sve prisutnija tema nužnosti aktiviranja instituta privremene zaštite te se uistinu ubrzo prionulo pripremi terena za donošenje odluke o aktivaciji privremene zaštite na razini Europske Unije.

#### **4. Institut privremene zaštite – od ideje do aktivacije**

##### **4.1. Začeci ideje o privremenoj zaštiti raseljenih osoba**

Privremena zaštita sastavni je dio rasprava vezanih za međunarodnu zaštitu izbjeglica te je više puta, u raznim varijacijama, poslužila kao oblik zaštite u situacijama prijeko potrebne pomoći i podrške osobama raseljenim zbog izbijanja sukoba (Genç i Şirin, 2019: 2).<sup>19</sup>

Izvršni odbor UNHCR-a nekoliko je puta u svojim zaključcima<sup>20</sup> naglasio kako “u slučajevima velikog priljeva, osobe koje traže azil uvijek trebaju dobiti barem privremeno utočište”, davši pritom temeljne odrednice privremene zaštite. Nadalje, Izvršni odbor se pozvao na Konvenciju o statusu izbjeglica iz 1951. i njen Protokol iz 1967., naglašujući važnost načela *non-refoulement*, odgovornost međunarodne zajednice u pružanju pomoći prvoj zemlji prihvata te ističući privremeni karakter zaštite kao jedne od stepenica i poveznica između poštivanja načela *non-refoulement* i puta prema trajnijem rješenju (Kjaerum 1994: 2; Izvršni odbor UNHCR-a, 1979., u Genç i Şirin, 2019: 2).

Suočena s masovnim dolascima izbjeglica s područja bivše Jugoslavije u drugoj polovici 90-ih godina prošloga stoljeća, Europska zajednica bila je odlučna u namjeri uspostave mehanizma privremene zaštite koji bi se aktivirao u slučaju humanitarne krize prouzročene masovnim dolascima izbjeglica. Međutim, godine pregovora i pokušaja postizanja kompromisa među državama članicama bile su potrebne da bi EU tek desetljeće kasnije, preciznije 20. srpnja

---

<sup>19</sup> 1970-ih godina prošlog stoljeća tako je privremena zaštita pružena vijetnamskim izbjeglicama u Hong Kongu i Tajlandu, afganistanskim izbjeglicama u Pakistanu i Iranu, iranskim izbjeglicama u Turskoj i izbjeglicama u raznim zemljama Srednje Amerike i Afrike (Kjaerum, 1994.; Fitzpatrick, 2000. u Genç i Şirin, 2019: 2).

<sup>20</sup> Zaključci Izvršnog odbora UNHCR-a o međunarodnoj zaštiti izbjeglica, br. 19 i br. 22 usvojeni 1980. i 1981.



2001., uspjela usuglasiti svoje stavove i usvojiti Direktivu o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prijemu i snošenju posljedica prijema tih osoba<sup>21</sup> (dalje u tekstu: Direktiva), čime je uspostavila minimalne standarde mehanizma pružanja zaštite na razini Unije u slučaju masovnih dolazaka raseljenih osoba (Genç i Şirin, 2019: 2).

Genç i Şirin dalje zaključuju kako je EU od donošenja Direktive bila suočena s nekoliko masovnih migracijskih valova, a to su kretanja nastala kao posljedica nestabilnosti na područjima Libije (2011.), Tunisa (2011.), Ukrajine (2014.) i Sirije (2011. – u tijeku). Međutim, EU tada nije posegnula za Direktivom i aktivacijom privremene zaštite, već je snažno zaokrenula retoriku naglašavanjem nužnosti „očuvanja sigurnosti na vanjskim granicama EU“ te se prihvatila politike prebacivanja odgovornosti na zemlje van EU. Štoviše, EU je u nastojanjima da učvrsti svoju namjeru „očuvanja vanjskih granica“ sklopila brojne štetne ugovore sa zemljama u okruženju koje služe kao tranzitna područja na putu prema Europi (npr. s Turskom<sup>22</sup> i Libijom<sup>23</sup>) te time svjesno doprinijela eksternalizaciji migracija. Unutar same Unije, početna solidarnost država članica prema članicama koje su zbog svog geografskog položaja na vanjskim granicama EU prve zemlje prijema i time najizloženije masovnim dolascima, ubrzo se rasplinula bacajući nacionalne sustave međunarodne zaštite tih zemalja na koljena.

---

<sup>21</sup> Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prijemu i snošenju posljedica prijema tih osoba

<sup>22</sup> 2016 EU i Turska sklopile su ugovor kojim se nastoji ograničiti broj dolazaka migranata u EU tako što će iregularni migranti koji pokušavaju ući u Grčku biti vraćeni u Tursku, Turska će pojačati nadzor i raditi na suzbijanju krijumčarenja ljudima, dok će EU u zamjenu prihvatiti putem programa preseljenja sirijske izbjeglice koje se nalaze u Turskoj, smanjiti vizna ograničenja za turske državljane, pružiti 6 milijardi eura pomoći Turskoj za sirijske migrantske zajednice, ažurirati carinsku uniju i ponovno potaknuti zaustavljene pregovore o pristupanju Turske Europskoj uniji - <https://www.migrationpolicy.org/article/eu-turkey-deal-five-years-on> , pristupljeno 26.5.2022.

<sup>23</sup> Usvajanjem Memoranduma o razumijevanju između Italije i Libije 2. veljače 2017. i usvajanjem Malteške deklaracije koju su potpisali čelnici EU-a nastavljen je suradnja započeta 2016. koja patroliranje središnjim Sredozemljem predaje libijskoj obalnoj straži osiguravanjem glisera, pomorskog koordinacijskog centra i obukom time pomažući, uvelike i financijski, izgradnju kapaciteta libijske obalne straže. Problem je taj što Libija nije sigurna zemlja, što potvrđuje i izvješće od 17. siječnja 2022. u kojem glavni tajnik Ujedinjenih naroda izražava „ozbiljnu zabrinutost“ zbog kontinuiranog kršenja ljudskih prava izbjeglica i migranata u Libiji, uključujući slučajeve seksualnog nasilja, trgovine ljudima i kolektivnih protjerivanja. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/01/libya-eu-conditions-remain-hellish-as-eu-marks-5-years-of-cooperation-agreements/> , pristupljeno 26.5.2022.

Nasuprot dotadašnjoj praksi, u slučaju Ukrajine, Europska Unija zauzela je izrazito odlučan stav kako bi se dao pravovremen i odgovarajući odgovor na novonastalu humanitarnu krizu – EU je aktivirala privremenu zaštitu.

#### **4.2. Privremena zaštita na razini Europske unije**

Razne modalitete, s različitim opsegom prava i obveza, privremene zaštite uvele su europske države za vrijeme sukoba na području bivše Jugoslavije, a u odgovoru na poziv UNHCR-a da omoguće barem privremenu zaštitu raseljenim osobama koje su bježale od sukoba. Neke su tako temeljile zaštitu na posebnim zakonima (Španjolska), druge pak razvile posebne programe privremene zaštite (Nizozemska), neke su prihvaćale ljude na temelju humanitarnih razloga (Grčka, Portugal, Italija), dok je Irska osigurala privremenu zaštitu svim pojedincima koji bi stigli u Irsku, a UK je dodjeljivalo poseban status – Exceptional Leave to Remain (Genç i Şirin, 2019: 4).

Europska zajednica je pokrenula svoju priču o uspostavi mehanizma privremene zaštite na sastanku ministara nadležnih za unutarnje poslove i/ili pravosuđe, održanim u Londonu 1992. Sastanak je polučio ograničeni uspjeh donošenjem Zaključka o osobama raseljenim zbog sukoba u bivšoj Jugoslaviji, temeljem kojeg su države članice načelno prihvatile držati se smjernica pri pružanju zaštite osobama koje zadovoljavaju određene uvjete. Tako je predviđeno da se zaštita pruža: a) osobama koje dolaze izravno iz područja sukoba; b) koje se nalaze u zemlji članici EZ; c) da je njihova nemogućnost vraćanja svojim domovima izravna posljedica sukoba (Joly, u Genç i Şirin, 2019: 5). Međutim, dogovor o zajedničkom mehanizmu pružanja zaštite ili pak preuzimanju odgovornosti za snošenje dijela tereta prihvata nije postignut (Kjaerum, 1994: 448).

U narednom razdoblju, najviše se raspravljalo o glavnim točkama prijedora među članicama – jednakom snošenju tereta među zemljama članicama, pomoći zemljama članicama koje su suočene s najvećim priljevom osoba te uspostavi i harmonizaciji sustava privremene zaštite na razini cijele EZ.

Tek 1995. Europsko vijeće donijelo je Rezoluciju o podjeli tereta s obzirom na prihvata i boravak raseljenih osoba na privremenoj osnovi<sup>24</sup> te 1996. Odluku o postupku uzbune i hitnom postupku

---

<sup>24</sup> Rezolucija Vijeća o podjeli tereta s obzirom na prihvata i boravište raseljenih osoba, SL C 262, 7.10.1995., str. 1.

za podjelu tereta u vezi s prihvatom i boravkom raseljenih osoba na privremenoj osnovi<sup>25</sup>, no kako se radi o pravno neobvezujućim dokumentima, države nisu preuzele obvezu podjele tereta. Tek se Ugovorom iz Amsterdama<sup>26</sup> otvorio put harmonizaciji područja useljeništa, azila, viznog režima te vanjskih granica na razini Zajednice. Tako je Vijeće EU dobilo za zadatak donošenje mjera kojima bi se osigurali minimalni standardi za pružanje privremene zaštite raseljenim osobama (čl. 73k Ugovora iz Amsterdama) u roku od pet godina od stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama (Genç i Şirin, 2019: 5). Međutim, prije nego li je sam Ugovor stupio na snagu, zemlje EZ-a ponovo su se susrele s masovnim dolascima raseljenih osoba s područja Kosova te pojedinačno primjenjivale svoje, više ili manje razvijene, modele privremene zaštite (Genç i Şirin, 2019: 6). Potreba za uspostavljanjem minimalnih standarda za dodjelu privremene zaštite raseljenim osobama iz trećih zemalja koje se ne mogu vratiti u svoju zemlju podrijetla te mjera za promicanje uravnoteženih napora država u skladu s ciljevima Ugovora iz Amsterdama bila je sve nužnija, kako je i potvrđeno planom djelovanja Vijeća i Komisije od 3. prosinca 1998.<sup>27</sup>

Temeljem Prijedloga Komisije<sup>28</sup> i mišljenja Parlamenta<sup>29</sup>, Vijeće EU je usvojilo Direktivu o privremenoj zaštiti 20. srpnja 2001.

Prema prijedlogu Komisije, privremena zaštita u slučaju masovnog priljeva ne predstavlja treći oblik zaštite (uz status izbjeglice prema Ženevskoj konvenciji i supsidijarnu zaštitu), već potporu postojećem zajedničkom europskom sustavu azila i punom djelovanju Ženevske konvencije, a sve kako bi se izbjeglo urušavanje nacionalnih sustava međunarodne zaštite pod pritiskom velikog broja ljudi te potencijalno narušavanje međunarodnih obveza država članica.<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> Odluka Vijeća 96/198/PUP o postupku uzbunjivanja i postupanja u izvanrednim situacijama radi podjele obveza u pogledu prihvaćanja i boravišta raseljenih osoba, SL L 63, 13.3.1996., str. 10.

<sup>26</sup> Ugovor iz Amsterdama, Official Journal C 340, 10/11/1997 P. 0001 – 0144, Čl.73k – „Vijeće, djelujući u skladu s postupkom iz članka 73o, u roku od pet godina nakon stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama, donosi: (..) (2) mjere prema izbjeglicama i raseljenim osobama u sljedećim područjima:

(a) minimalne standarde za pružanje privremene zaštite raseljenim osobama iz trećih zemalja koje se ne mogu vratiti u zemlju porijekla i osobama kojima je inače potrebna međunarodna zaštita,

(b) promicanje ravnoteže napora između država članica u prihvatu i snošenju posljedica primanja izbjeglica i raseljenih osoba; (...).“

<sup>27</sup> Objavljeno u Official Journal of the European Communities, C 19, 23 January 1999

<sup>28</sup> Europska komisija (2000.) “Prijedlog Direktive Vijeća o minimalnim standardima za davanje privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba i o mjerama koje promiču ravnotežu napora između država članica u prihvatu takvih osoba i snošenju njihovih posljedica.” Časopis Europske Zajednice, (31.10.2000.), C 311 E/251-257.

<sup>29</sup> Mišljenje dano 13. ožujka 2001., nije objavljeno u službenom glasilu

<sup>30</sup> Direktiva Vijeća 2001/55/EZ, *op.cit.* (bilj. 19.), točka 1.4. uvodnog memoranduma

Uspostava područja slobode, sigurnosti i pravde za one koji su prisiljeni legitimno tražiti zaštitu u EU sastavni je dio zajedničke politike azila EU, te je u tom duhu usvojena Direktiva.<sup>31</sup> Bitno je naglasiti i komplementarnost te supsidijarnost sustava privremene zaštite u odnosu na postojeći sustav međunarodne zaštite država članica koji počiva na Konvenciji o statusu izbjeglica iz 1951. On je osmišljen kako bi se u izvanrednim situacijama reagiralo na jedinstven način poduprt općeprihvaćenom regulacijom među državama članicama (Arenas, 2005: 437-438). Sami sustavi razlikuju se u načinu aktivacije te u posljedicama koje nastaju za raseljene osobe. Sustav privremene zaštite ne jamči pojedinačno pravo na traženje privremene zaštite, već je sama odluka o uspostavi i pružanju privremene zaštite u diskreciji Vijeća EU (Arenas, 2005: 438). Direktivom je propisano da se svakoj osobi koja uživa privremenu zaštitu mora omogućiti podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu (članak 17., stavak 1).

Privremena zaštita definirana je člankom 2. točkom (a) odnosne Direktive kao:

„izvanredni postupak kojim se u slučaju masovnog priljeva ili neizbježnog masovnog priljeva raseljenih osoba iz trećih zemalja koje se ne mogu vratiti u svoju zemlju podrijetla predviđa neodgodiva i privremena zaštita za takve osobe, posebno ako postoji i rizik od toga da se sustavom azila neće moći riješiti priljev bez negativnih posljedica za njegovo uspješno djelovanje, u interesu dotičnih osoba i drugih osoba koje traže zaštitu.“

Iz same definicije proizlazi da je trajanje privremene zaštite ograničeno, kako je sama zaštita izvanrednog karaktera i ne dira u pravo raseljene osobe da zatraži međunarodnu zaštitu u zemlji prihvata, te pretpostavlja postojanje masovnog priljeva raseljenih osoba.

Arenas naglašava kako je definicija 'masovnog priljeva' ključan koncept koji utječe na odluku o 'primjenjivosti redovitog sustava azila' i 'primjenjivosti sustava privremene zaštite prema Direktivi' (2005: 438). Nadalje, Arenas navodi kako se s jedne strane radi o prilično nejasnom pravnom konceptu koji a druge strane čini ključan moment sustava izvanrednog modela zaštite raseljenih osoba. Postupak o uvođenju privremene zaštite pokreće se tek kada institucije EZ-a, odnosno Vijeće EU, procijene da postoji masovni priljev raseljenih osoba (članak 5. stavak 1. Direktive). Nejasnost koncepta 'masovnog priljeva raseljenih osoba' ogleda se prema Arenas, *inter alia*, u brojnim nedoumicama poput one koja propituje koje se značajke priljeva mogu

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, točka 1. uvodnog memoranduma

definirati kao 'masovnost' te predstavlja li to prekoračenje određenog broja ljudi ili pak je nemoguće/neprikladno kvantificirati 'masovnost' (Arena, 2005: 438).<sup>3233</sup>

Prema članku 2. točki (b) Direktive masovni priljev predstavlja:

„ dolazak u Zajednicu velikog broja raseljenih osoba koje potječu iz određene zemlje ili zemljopisnog područja, bez obzira na to da li je njihov dolazak u Zajednicu bio spontan ili potpomognut, primjerice programom evakuacije.“

Odluka o postojanju masovnog priljeva politička je i prepuštena Vijeću koji je donosi kvalificiranom većinom na prijedlog Komisije (članak 5. stavak 1.). te ima učinak uvođenja privremene zaštite za Odlukom određene kategorije osoba, u svim državama članicama (članak 5. stavak 3.).<sup>34</sup> O samoj Odluci obavještava se Europski parlament (članak 5. stavak 5.).

Trajanje privremene zaštite ograničeno je na godinu dana, no postoji mogućnost automatskog produljenja za još šest mjeseci, a najviše godinu dana. U slučajevima kada i dalje postoje razlozi zbog kojih je privremena zaštita uvedena, Vijeće može odlučiti kvalificiranom većinom na prijedlog Komisije o produljenju privremene zaštite u trajanju od najviše godinu dana, čime je utvrđeno najdulje dopušteno trajanje privremene zaštite – tri godine (članak 4.). Privremena zaštita prestaje istekom najdulje dopuštenog trajanja zaštite ili pak u bilo kojem trenutku kada tako odluči Vijeće kvalificiranom većinom na prijedlog Komisije (članak 6. stavak 1.).

Direktivom su nadalje propisane minimalne obveze država članica prema osobama koje uživaju privremenu zaštitu. Tako su države članice dužne: osigurati boravišne dozvole i pripadajuće iskaznice te olabaviti vizni režim (članak 8.); osigurati pristup smještaju ili sredstva za osiguranje smještaja (članak 13. stavak 1.); osigurati pristup sustavu socijalne skrbi, sredstva za život, zdravstvenu zaštitu (barem hitnu pomoć i osnovno liječenje bolesti) (članak 13. stavak 2.); osigurati neophodnu medicinsku ili drugu podršku ranjivim skupinama osoba i žrtvama nasilja (članak 13. stavak 4.); osigurati pristup obrazovnom sustavu (članak 14.); omogućiti spajanje obitelji (članak 15.); omogućiti odgovarajuću skrb djeci bez pratnje (članak 16.).

---

<sup>32</sup> Arenas navodi i sljedeće nedoumice: je li nužna geografska određenost priljeva; koji su zaštićeni rizici koji dolaze u obzir prilikom određivanja kategorija osoba kojima se jamči privremena zaštita.

<sup>33</sup> Komisija je već tijekom izrade Direktive naznačila da je nemoguće unaprijed točno kvantificirati što predstavlja masovni priljev (Prijedlog Komisije 2000, u Arenas 2005: 439).

<sup>34</sup> Odluka Vijeća sadrži barem: (a) opis posebnih skupina osoba na koje će se privremena zaštita primjenjivati; (b) datum na koji će privremena zaštita stupiti na snagu; (c) podatke dobivene od država članica o njihovim prihvatnim kapacitetima; (d) podatke od Komisije, UNHCR-a i drugih odgovarajućih međunarodnih organizacija (članak 5., stavak 3.).

Od donošenja Direktive do rusko-ukrajinskog sukoba više je puta EU bila suočena s masovnim priljevima raseljenih osoba te se shodno tome pojavilo pitanje aktiviranja privremene zaštite, a posebice su tu opciju zagovarali brojni aktivisti, akademska zajednica, organizacije civilnog društva i branitelji ljudskih prava. Naročito je priljev osoba raseljenih iz Sirije podignuo glasove diljem Europe kojima se nastojalo uvjeriti one na vlasti kako je aktivacija instituta više no opravdana. Međutim, sklonost aktivaciji nije naišla na odobravanje europske politike.

U okviru spomenutog konteksta, Genç i Şirin navode kako je bilo potrebno ispuniti dva uvjeta za aktivaciju privremene zaštite. Jedan od njih jest kodificiranje minimalnih standarda za davanje privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba, što se već postiglo usvajanjem Direktive. Drugi uvjet pak je predstavljao dogovor o mjerama koje promiču ravnotežu napora između država članica u prihvatu raseljenih osoba. Dogovor o solidarnom snošenju tereta prihvata među članicama je dakako izostao kao i sveopća podrška zemalja članica u danim okolnostima. Slijedom toga zaštita nije aktivirana. Autorice navode kako je i sama Komisija istaknula nedostatak ugrađenog obveznog mehanizma solidarnosti koji bi jamčio državama jednakost situacije u prihvatu raseljenih osoba te bi utjecao na njihovu spremnost da podrže aktivaciju privremene zaštite (Genç i Şirin 2019: 14).

Usprkos lošim prognozama o mogućnosti aktivacije privremene zaštite, izbijanje sukoba u neposrednom susjedstvu i posljedični masovni priljev raseljenih osoba u članice EU vrlo je brzo nagnao europski politički vrh da shvati vrijednost instituta koji im je na raspolaganju upravo za takve situacije. Tek nešto više od tjedan dana od izbijanja sukoba bilo je dovoljno da se države članice konačno prometnu u zaštitnike raseljenih osoba (iz Ukrajine) te im, *lege artis*, pruže odgovarajuću prijeko potrebnu zaštitu.

Provedbenom Odlukom Vijeća (EU) 2022/382 od 4. ožujka 2022. o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine u smislu članka 5. Direktive 2001/55/EZ koja ima učinak uvođenja privremene zaštite<sup>35</sup> (dalje u tekstu: Odluka Vijeća), na razini EU uvedena je privremena zaštita koja se primjenjuje kao je propisano člankom 2. stavkom 1. na:

„ (...) sljedeće kategorije osoba raseljenih iz Ukrajine 24. veljače 2022. ili nakon tog datuma zbog vojne invazije ruskih oružanih snaga koja je počela na taj datum:

(a) ukrajinske državljane koji su boravili u Ukrajini prije 24. veljače 2022.;

---

<sup>35</sup> Provedbena Odluka Vijeća (EU) 2022/382 od 4. ožujka 2022. o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine u smislu članka 5. Direktive 2001/55/EZ koja ima učinak uvođenja privremene zaštite, Official Journal L 71, 4.3.2022., p. 1–6

(b) osobe bez državljanstva i državljane trećih zemalja, osim Ukrajine, koji su uživali međunarodnu zaštitu ili jednaku nacionalnu zaštitu u Ukrajini prije 24. veljače 2022; i

(c) članove obitelji osoba iz točaka (a) i (b).“

Osim navedenih kategorija osoba raseljenih iz Ukrajine, Vijeće je Odlukom (članak 2. stavak 2. i 3.) dalo mogućnost državama članica da same odluče hoće li proširiti privremenu zaštitu prema Odluci Vijeća ili pak primijeniti drugu odgovarajuću zaštitu i na sljedeće kategorije osoba (uz, naravno, još šire mogućnosti koje je svaka država članica ovlaštena regulirati vlastitim propisima):

„ (...) osobe bez državljanstva i državljane trećih zemalja, osim Ukrajine, koji mogu dokazati da su zakonito boravili u Ukrajini prije 24. veljače 2022. na temelju valjane boravišne dozvole za trajni boravak izdane u skladu s ukrajinskim pravom i koji se ne mogu vratiti u sigurne i trajne uvjete u svoju zemlju ili regiju podrijetla.“ te

„ (...) na osobe bez državljanstva i državljane trećih zemalja, osim Ukrajine, koji su zakonito boravili u Ukrajini i koji se ne mogu vratiti u sigurne i trajne uvjete u svoju zemlju ili regiju podrijetla.“

### **4.3. Privremena zaštita na razini Republike Hrvatske**

#### **4.3.1. Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti**

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o azilu, koji je Hrvatski sabor donio na sjednici 22. studenoga 2013. godine, u pravni poredak Republike Hrvatske prenesena je Direktiva Vijeća 2001/55/EC od 20. lipnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba. Određena vrsta privremene zaštite, koja se u mnogočemu oslanjala na privremenu zaštitu iz Direktive, uvedena je u azilno zakonodavstvo RH već 2003. godine donošenjem Zakona o azilu.<sup>36</sup>Trenutno važeći Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (dalje u tekstu: ZMPZ) uređuje privremenu zaštitu u RH člancima 78.– 92.

ZMPZ u članku 78. donosi definicije privremene zaštite, masovnog priljeva te raseljenih osoba, identične onima iz Direktive te propisuje da Vlada RH donosi odluku o uvođenju privremene zaštite temeljem odluke Vijeća EU o postojanju masovnog priljeva (stavak 4.). Nadalje se uređuje trajanje privremene zaštite sukladno Direktivi (članak 79.), navode razlozi iz kojih bi

---

<sup>36</sup> "Narodne novine" br. 103-1363/03 od 26.6.2003.

nekoj osobi bila uskraćena privremena zaštita (članak 80.)<sup>37</sup>, uređuje se i situacija dragovoljnog odlaska stranca pod privremenom zaštitom (dalje u tekstu: stranac pod PZ) u zemlju iz koje je raseljen (članak 81.), dužnost suradnje Ministarstva unutarnjih poslova (dalje u tekstu: MUP) s drugim relevantnim dionicima sustava zaštite raseljenih osoba u RH (članak 82.).

Prava i obveze stranaca pod PZ uređene su člancima 83. – 92. Stranci pod PZ tako imaju pravo na boravak u RH (članak 84.) te iskaznicu stranca pod PZ koja im služi kao dokaz o zakonitom boravku (dozvola boravka) i koju su dužni vratiti MUP-u po prestanku privremene zaštite (članak 85.). Nadalje, imaju pravo na rad bez dozvole za boravak i rad ili potvrde o prijavi rada, kao i pravo na obrazovanje odraslih vezano uz zaposlenje, stručno usavršavanje i stjecanje praktičnog radnog iskustva (članak 86.). Ostvarivanje prava na hitnu zdravstvenu zaštitu te odgovarajuću i drugu zaštitu ranjivim skupinama osoba osigurava se na teret državnog proračuna (članak 87.). Stranci pod PZ imaju pravo na osnovno i srednje obrazovanje te prekvalifikaciju i dokvalifikaciju pod istim uvjetima kao i hrvatski građani (članak 88.). ZMPZ-om se propisuje i pravo na spajanje obitelji (članak 89.), pravo na odgovarajući smještaj u slučaju da stranac pod PZ ne posjeduje vlastita novčana sredstva (članak 90.), pravo na informacije o pravima i obvezama u pisanom obliku, u što kraćem roku na jeziku za koji se opravdano pretpostavlja da ga razumije i na kojem može komunicirati, (članak 91.) te pravo na podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu (članak 92.).

#### **4.3.2. Odluka Vlade RH o uvođenju privremene zaštite u Republici Hrvatskoj za raseljene osobe iz Ukrajine od 7. ožujka 2022.**

Temeljem članka 78. stavka 4. ZMPZ-a i sukladno Provedbenoj Odluci Vijeća EU, Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 7. ožujka 2022. donijela Odluku o uvođenju privremene zaštite u Republici Hrvatskoj za raseljene osobe iz Ukrajine (dalje u tekstu: Odluka Vlade).

U točki II. Odluke Vlade navedene su kategorije osoba kojima će se priznavati status stranaca pod PZ:

„Republika Hrvatska će odobriti privremenu zaštitu sljedećim kategorijama raseljenih osoba, koje su napustile Ukrajinu od 24. veljače 2022.:

---

<sup>37</sup> Privremena zaštita neće se odobriti državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva ako postoje ozbiljni razlozi na temelju kojih se smatra da: 1. je počinila zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovječnosti (...) 2. je počinila, poticala ili sudjelovala u počinjenju teškog nepolitičkog kaznenog djela izvan RH, a prije njezinog dolaska u RH (...) 3. je počinila djela koja su u suprotnosti s ciljevima i načelima UN-a 4. postoji osnovana sumnja da predstavlja prijetnju za nacionalnu sigurnost 5. je pravomoćno osuđena za osobito teško kazneno djelo za koje se prema zakonodavstvu Republike Hrvatske može izreći kazna zatvora u trajanju od pet godina i duže.



- državljanima Ukrajine i članovima njihovih obitelji koji su boravili u Ukrajini na dan 24. veljače 2022.
- osobama bez državljanstva i državljanima ostalih trećih zemalja, koji su u Ukrajini uživali međunarodnu ili istovjetnu nacionalnu zaštitu na dan 24. veljače 2022. i članovima njihovih obitelji koji su u Ukrajini imali odobren boravak na dan 24. veljače 2022.
- državljanima ostalih trećih zemalja koji su u Ukrajini imali važeći stalni boravak na dan 24. veljače 2022. sukladno ukrajinskim propisima i koji se ne mogu vratiti u svoju zemlju ili regiju podrijetla u sigurnim i trajnim uvjetima.

Republika Hrvatska će odobriti privremenu zaštitu i raseljenim državljanima Ukrajine i članovima njihovih obitelji koji su neposredno prije 24. veljače 2022. napustili Ukrajinu zbog sigurnosne situacije te se zbog oružanog sukoba ne mogu vratiti u Ukrajinu.“

RH je odlučila pružiti zaštitu nešto širem krugu osoba raseljenih iz Ukrajine u odnosu na neke druge zemlje članice. Tako je za razliku od nekih članica<sup>38</sup>, RH osigurala pravo na privremenu zaštitu i osobama bez državljanstva te državljanima trećih zemalja (osim Ukrajine) koji ispunjavaju određene uvjete (*e.g.* odobrena im je međunarodna zaštita, stalni boravak, etc.) propisane Odlukom Vlade kao i raseljenim državljanima Ukrajine i članovima njihove obitelji koji su neposredno prije 24. veljače 2022. napustili Ukrajinu zbog sigurnosne situacije te se ne mogu tamo vratiti zbog oružanog sukoba.

U sljedećim će se poglavljima iznijeti detaljan pregled upravnih kapaciteta dionika uključenih u sustav privremene zaštite za prihvata i integraciju osoba raseljenih iz Ukrajine te detaljnije razraditi elementi sustava privremene zaštite kako su opisani u ZMPZ-u te primijenjeni u praksi.

## **5. Upravni kapaciteti središnje države i jedinica lokalne i regionalne samouprave u prihvatu i zbrinjavanju raseljenih osoba**

U nastavku rada analizirat će se odgovor hrvatske javne uprave na povećan priljev osoba raseljenih iz Ukrajine, tj. njezini kapaciteti za prihvata i zbrinjavanje osoba kojima je odobrena privremena zaštita u RH. Predmet analize su zakonski i ostali regulatorni i provedbeni propisi i odluke, nacionalne i lokalne integracijske politike, koordinacijski instrumenti te informacije

---

<sup>38</sup> Npr. Češka (ne priznaje PZ osobama pod MZ), Malta (ne priznaje PZ osobama sa stalnim boravkom), Švedska (zahtijeva vizu/biometrijsku putovnicu ili prijavu za MZ na granici).

dobivene od dionika sustava prihvata i integracije. Uvodno će se dati pregled stanja u RH u odnosu na sljedeće dimenzije privremene zaštite: 1) prihvata i smještaj osoba pod PZ, 2) status i boravak, 3) pravo na rad, 4) pravo na zdravstvenu zaštitu, 5) pravo na socijalnu skrb, 6) pravo na obrazovanje, 7) pravo na spajanje obitelji, 8) pravo na međunarodnu zaštitu. Zaključno će se analizirati podtipovi upravnog kapaciteta prema Lodge i Wegrichovoj klasifikaciji – provedbeni, regulatorni, koordinacijski i analitički kapaciteti – te će se dati sveobuhvatan osvrt na proizašle zaključke.

## 5.1. Pregled stanja privremene zaštite u RH

### *Prihvata i smještaj*

Sukladno članku 90. ZMPZ-a RH je dužna osigurati osobama pod privremenom zaštitom za vrijeme trajanja privremene zaštite odgovarajući smještaj ako ne posjeduju vlastita novčana sredstva. Vlada RH osigurala je sredstva za smještaj osoba koje bježe od sukoba u svom proračunu te adekvatno pristupila njihovom zbrinjavanju.

Osobe raseljene iz Ukrajine po dolasku u RH upućuju se najprije u jedan od tri prihvatna centra (Gospić, Osijek, Varaždin)<sup>39</sup> gdje se zadržavaju do najviše 48 sati, a potom bivaju preseljeni u neki od kolektivnih smještaja gdje im država osigurava besplatan smještaj i prehranu. U suprotnom, raseljene osobe mogu se smjestiti u privatnom smještaju o svom trošku ili pak uz mogućnost naknade najmodavcu koju osigurava država prema posebnoj Odluci o financiranju troškova za stambeno zbrinjavanje raseljenih osoba iz Ukrajine u pojedinačnom smještaju (dalje u tekstu: Odluka Vlade o pojedinačnom smještaju) od 23. ožujka 2022.<sup>40</sup>

Odlukom Vlade o pojedinačnom smještaju predviđeno je sklapanje ugovora o najmu<sup>41</sup> između vlasnika stambenih jedinica i Ministarstva unutarnjih poslova, Ravnateljstva civilne zaštite (točka III.) temeljem kojeg se vlasniku stambene jedinice mjesečno podmiruje trošak korištenja stambenih jedinica i to u iznosu od 50,00 kuna za samca po danu, a u slučaju višečlane obitelji: 1. član – 40,00 kuna po danu, 2. član – 30,00 kuna po danu, 3. član – 20,00 kuna po danu, 4. i svaki sljedeći član – 10,00 kuna po danu, dok je najviši iznos troškova korištenja stambene jedinice 3,600 kuna mjesečno (točka IV.). Sredstva za financiranje navedenih troškova

<sup>39</sup> Prihvatni centar Gospić mobiliziran je 5. ožujka 2022., Osijek i Motel Plitvice u Zagrebu, koji je naknadno prenamijenjen u kolektivni smještaj, 26. veljače 2022., a Varaždin 8. ožujka 2022.

<sup>40</sup> Odluka Vlade RH o financiranju troškova za stambeno zbrinjavanje raseljenih osoba iz Ukrajine u pojedinačnom smještaju od 23. ožujka 2022.

<sup>41</sup> Ugovor se sklapa na rok od šest mjeseci uz mogućnost produženja najviše do godinu dana.

osiguravaju se u državnom proračunu RH u Glavi Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja, na poziciji Ravnateljstva za robne zalihe (točka V.). Temeljem točke VI. stavka 2. Odluke Vlade o pojedinačnom smještaju, 22. travnja 2022. objavljen je Javni poziv za dostavu ponuda vlasnika stambene jedinice za stambeno zbrinjavanje raseljenih osoba iz Ukrajine u pojedinačnom smještaju.<sup>42</sup>

Što se tiče financiranja kolektivnih smještajnih kapaciteta, Vlada je objavila postupke javne nabave za potrebe smještaja i prehrane za zbrinjavanje raseljenog stanovništva iz Ukrajine za 13 županija<sup>43</sup> te je dosad mobilizirano 37 smještajnih kapaciteta.<sup>44</sup>

U prihvatnim centrima<sup>45</sup> osobe se po dolasku podvrgavaju testiranju na koronavirus (Covid-19) te orijentacijskom liječničkom pregledu prema uputi Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo koji je 3. ožujka 2022. donio Mjere za zaštitu od zaraznih bolesti i sadržaj zdravstvenog pregleda izbjeglica iz Ukrajine<sup>46</sup>. Sadržaj zdravstvenog pregleda pobliže je uređen Pravilnikom o sadržaju zdravstvenog pregleda tražitelja azila, azilanata, stranaca pod privremenom zaštitom i stranaca pod supsidijarnom zaštitom.<sup>47</sup> Nakon pregleda slijedi prijava u evidenciju Hrvatskog Crvenog Križa radi ostvarivanja prava na psihosocijalnu podršku, humanitarnu pomoć i zbog potreba Službe traženja, u svrhu olakšavanja eventualnih budućih postupaka spajanja obitelji. Naposljetku, osobe pristupaju fotografiranju i podnošenju zahtjeva za privremenu zaštitu ako to žele. U centrima su prisutni službenici Ministarstva unutarnjih poslova (dalje u tekstu: MUP) ili policijski službenici koji zaprimaju njihove zahtjeve.

### *Status i boravak*

Zahtjev za privremenu zaštitu raseljene osobe mogu podnijeti policijskim službenicima u najbližoj policijskoj upravi ili postaji nadležnoj prema mjestu svog smještaja ili u kolektivnom smještajnom centru službeniku MUP-a ili policijskom službeniku koji se tamo nalazi.

---

<sup>42</sup> <https://civilna-zastita.gov.hr/vijesti/javni-poziv-za-dostavu-ponuda-vlasnika-stambene-jedinice-za-stambeno-zbrinjavanje-raseljenih-osoba-iz-ukrajine-u-pojedinacnom-smjestaju/5518>, pristupljeno 25. lipnja 2022.

<sup>43</sup> Vidi više na <https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/propisi-i-odluke/122>, pristupljeno 25. lipnja 2022.

<sup>44</sup> *Ibid.*, pristupljeno 25. lipnja 2022.

<sup>45</sup> Saznanja o funkcioniranju prihvatnih i kolektivnih centara stečena su temeljem terenskih posjeta autorice ovog rada, a koja su dio projektnih aktivnosti Hrvatskog pravnog centra (u partnerstvu s UNHCR-om Hrvatska) čija je autorica zaposlenica.

<sup>46</sup> <https://www.hzjz.hr/sluzba-epidemiologija-zarazne-bolesti/koronavirus-najnovije-preporuke>, pristupljeno 25. lipnja 2022.

<sup>47</sup> Pravilnik o sadržaju zdravstvenog pregleda tražitelja azila, azilanata, stranaca pod privremenom zaštitom i stranaca pod supsidijarnom zaštitom (NN 39/2008)

Omogućeno je i podnošenje zahtjeva na ukrajinskom jeziku putem online aplikacije – *Croatia4Ukraine*.<sup>4849</sup>

Nakon odobrenja privremene zaštite osobi se izdaje iskaznica stranca pod privremenom zaštitom. Iskaznicu izdaje policijska uprava, odnosno policijska postaja nadležna prema mjestu boravišta stranca ili službenici Ministarstva unutarnjih poslova odnosno policijskih uprava ili postaja u objektima kolektivnog smještaja. Iskaznica se smatra dozvolom boravka (članak 85. stavak 1. ZMPZ) u Republici Hrvatskoj i potvrđuje status stranca pod privremenom zaštitom. Nadalje, temeljem iskaznice stranci pod PZ ostvaruju svoja prava te su u slučaju promjene adrese stanovanja, dužni u roku od 2 dana od promjene boravišta prijaviti/odjaviti adresu stanovanja u policijskoj upravi, odnosno policijskoj postaji prema mjestu boravišta.<sup>5051</sup>

Sam sadržaj i izgled iskaznice propisan je Pravilnikom o obrascima i zbirka podataka u postupku odobrenja međunarodne i privremene zaštite<sup>52</sup>, odnosno Obrascem 8 odnosno Pravilnika. Iako obrazac iskaznice ne sadrži polje s naznakom 'OIB', strancima kojima je odobrena privremena zaštita dodjeljuje se osobni identifikacijski broj prilikom obrađivanja zahtjeva (ako ga nisu prethodno sami ishodili) te se isti upisuje uz fotografiju osobe kojoj se izdaje iskaznica.<sup>53</sup>

#### *Pravo na rad*

ZMPZ-om je u članku 86. propisano da stranac pod privremenom zaštitom može raditi u Republici Hrvatskoj bez dozvole za boravak i rad ili potvrde o prijavi rada te ostvariti pravo na obrazovanje odraslih vezano za zaposlenje, stručno usavršavanje i stjecanje praktičnog radnog iskustva.

Osobe pod PZ mogu se prijaviti u evidenciju nezaposlenih osoba osobno dolaskom u područni ured Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, putem e-pošte ili uz pomoć predstavnika Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (dalje u tekstu: HZZ) u kolektivnom centru u kojem se nalazi. Nakon prijave u evidenciju, dodjeljuje im se savjetnik radi pružanja podrške pri uključivanju na tržište rada, a HZZ je oformio i timove stručnjaka koji dolaze u smještajne centre kako bi se osigurala

---

<sup>48</sup> <https://croatia4ukraine.mup.hr/Pages/Zahtjev>, pristupljeno 25.6.2022.

<sup>49</sup> <https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/informacije/izbjeglicki-status/152>, 25.6.2022.

<sup>50</sup> Članak 23. stavak 3. Pravilnika o obrascima i zbirka podataka u postupku odobrenja međunarodne i privremene zaštite, NN 85/16.

<sup>51</sup> <https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/informacije/status-privremene-zastite/152>, pristupljeno 25.6.2022.

<sup>52</sup> Pravilnik o obrascima i zbirka podataka u postupku odobrenja međunarodne i privremene zaštite, NN 85/16.

<sup>53</sup> Informacija dobivena od službenice MUP-ovog Sektora za imigraciju, državljanstvo i upravne poslove

adekvatna informiranost osoba koje žele stupiti na tržište rada te im se olakšao sam postupak prijave.<sup>54</sup>

Na internetskim stranicama Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (dalje u tekstu: MROSP)<sup>55</sup> (kao i na internetskoj stranici *Hrvatska za Ukrajinu*) dostupne su detaljnije informacije o kontaktima, uslugama i podršci koju pružaju službenici Hrvatskog zavoda za zapošljavanje te su izrađeni letci (objavljeni 8. ožujka 2022.) na ukrajinskom jeziku kako bi raseljene osobe bile obaviještene o svojim pravima vezanima za zapošljavanje.

#### *Pravo na zdravstvenu zaštitu*

Zakonom je predviđena zdravstvena zaštita osoba pod privremenom zaštitom koja obuhvaća hitnu medicinsku pomoć, a za ranjive skupine odgovarajuću medicinsku i drugu pomoć, dok se troškovi navedene zaštite isplaćuju iz državnog proračuna RH s pozicije Ministarstva zdravstva (članak 87. ZMPZ-a).

Opseg zdravstvene zaštite stranaca pod PZ pobliže je utvrđen Pravilnikom o standardima zdravstvene zaštite tražitelja međunarodne zaštite i stranca pod privremenom zaštitom<sup>56</sup> te obuhvaća pravo na hitnu medicinsku pomoć i prijeko potrebno liječenje bolesti i ozbiljnih mentalnih poremećaja sukladno medicinskoj indikaciji kao i pravo na lijekove s osnovne liste lijekova za hitnu medicinsku pomoć i prijeko potrebno liječenje bolesti i ozbiljnih mentalnih poremećaja (članak 6. stavak 1.).

Nešto širi opseg zdravstvene zaštite pripada ranjivim skupinama osoba koje ostvaruju pravo na odgovarajuću zdravstvenu zaštitu, psihosocijalnu podršku i pomoć u odgovarajućim ustanovama, dok trudnica ili roditelja pravo na zdravstvenu zaštitu, u vezi s praćenjem trudnoće i poroda, ostvaruje u istom opsegu kao i osigurana osoba iz obveznoga zdravstvenog osiguranja (članak 9. stavak 1., 2. i 4.). S druge strane, djeci do 18. godine života osigurava se pravo na cjelokupnu zdravstvenu zaštitu sukladno propisu koji uređuje pravo na zdravstvenu zaštitu iz obveznog zdravstvenog osiguranja.

Ministar zdravstva uputio je ugovornim zdravstvenim ustanovama te ugovornim ordinacijama privatne prakse i ljekarnama dopis s uputama o pružanju zdravstvene zaštite izbjeglim osobama

---

<sup>54</sup> <https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/informacije/zaposljavanje-i-rad/157> , pristupljeno 25.6.2022.

<sup>55</sup> <https://mrosp.gov.hr/zapolyuvannya-i-sotsial-na-dopomoha-dlya-derzhavy-ukrayiny-zaposljavanje-i-socijalna-skrb-za-drzavljanu-ukrajine-12590/12590>, pristupljeno 25.6.2022.

<sup>56</sup> Pravilnik o standardima zdravstvene zaštite tražitelja međunarodne zaštite i stranca pod privremenom zaštitom, NN 28/20.

iz Ukrajine 1. ožujka 2022.<sup>57</sup> u kojem je navedeno da se tim osobama mora omogućiti zdravstvena skrb na razini primarne i specijalističko-konzilijarne zdravstvene zaštite što uključuje recepte, uputnice i lijekove s osnovne liste lijekova na teret Državnog proračuna. U uputi je jasno opisan postupak izdavanja lijekova te slanja računa za izdane lijekove. Već 4. ožujka 2022.<sup>58</sup> opseg zaštite proširio se i na dopunsku listu lijekova dopisom ministra, a 14. ožujka<sup>59</sup> ustanove, ugovorne ordinacije i ljekarne su obaviještene kako osobe pod privremenom zaštitom, predocjenjem iskaznice stranca pod privremenom zaštitom, ostvaruju pravo na liječenje akutnih stanja i kroničnih bolesti kod liječnika obiteljske medicine, pedijatrije, ginekologije i hitne stomatološke usluge, pravo na cijepljenje, testiranje i liječenje protiv bolesti COVID-19, kao i pravo na cijepljenje protiv drugih zaraznih bolesti.

Hrvatski zavod za javno zdravstvo donio je 3. ožujka 2022. Mjere za zaštitu od zaraznih bolesti i sadržaj zdravstvenog pregleda izbjeglica iz Ukrajine u kojem su detaljnije pojašnjene aktivnosti vezane za oformljivanje organizacijskih jedinica u prihvatnim centrima i kolektivnim smještajnim centrima; provođenje mjera dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije; provođenje zdravstvenog pregleda, trijaže, testiranja na Covid-19 i cijepljenja; prikupljanje podataka; vođenje evidencija; sastavljanje zdravstvenih timova.

Na prijedlog Ministarstva zdravstva Hrvatski sabor donio je u hitnom postupku, na sjednici 8. travnja 2022., Zakon o izmjenama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca u Republici Hrvatskoj, a koje su stupile na snagu 16. travnja 2022.<sup>60</sup> Navedenim izmjenama strancima pod privremenom zaštitom zajamčeno je ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu u istom opsegu kao i osobi osiguranoj u obveznom zdravstvenom osiguranju, na teret Državnog proračuna.

### *Pravo na socijalnu skrb*

Sukladno članku 19. stavku 3. Zakona o socijalnoj skrbi<sup>61</sup>, strancima pod privremenom zaštitom priznaje se pravo na jednokratnu naknadu i pravo na uslugu smještaja iz sustava socijalne skrbi u slučaju da to zahtijevaju životne okolnosti u kojima su se našli. Zahtjev za jednokratnu naknadu podnosi se dežurnom socijalnom radniku u prihvatnom ili kolektivnom smještaju kojeg obilaze mobilni timovi Centra za socijalnu skrb ili pak u Centrima za socijalnu skrb i

<sup>57</sup> <https://www.hljik.hr/novosti/azurirana-obavijest-ministarstva-zdravstva-o-pruzanju-zdravstvene-zastite-izbjeglim-osobama-iz-ukrajine-n277>, pristupljeno 26.6.2022.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca u Republici Hrvatskoj, NN 80/13., 15/18., 26/21., 46/22.

<sup>61</sup> Zakon o socijalnoj skrbi, NN 18/22.

njihovim podružnicama ako se osoba nalazi u privatnom pojedinačnom smještaju. Jednokratna naknada iznosi do 2.500,00 kn za samca te do 3.500,00 kuna za obitelj, a isplaćuje se u novcu i služi za podmirenje izvanrednih troškova nastalih zbog trenutačnih životnih okolnosti<sup>62</sup>.

Već 8. travnja 2022. Hrvatski Sabor donio je Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o socijalnoj skrbi kojim se strancima pod privremenom zaštitom omogućilo ostvarivanje svih naknada i usluga u sustavu socijalne skrbi pod uvjetima propisanim Zakonom o socijalnoj skrbi, zakonima kojima je uređena zaštita od trgovanja ljudima i zakonom kojim se uređuje status, prava i obveze osoba s odobrenom međunarodnom zaštitom (članak 19. stavak 2. trenutno važećeg Zakona o socijalnoj skrbi<sup>63</sup>).

Na web-stranici *Hrvatska za Ukrajinu* pružene su informacije o pravima iz sustava socijalne skrbi, no stranica nije ažurirana u skladu s novim izmjenama Zakona o socijalnoj skrbi<sup>64</sup>, za razliku od stranice nadležnog Ministarstva.<sup>65</sup>

#### *Pravo na obrazovanje*

Prema ZMPZ-u stranac pod privremenom zaštitom ima pravo na osnovno i srednje obrazovanje te prekvalifikaciju i dokvalifikaciju pod istim uvjetima kao hrvatski državljanin (članak 88.). Sukladno ZMPZ-u, Ministarstvo znanosti i obrazovanja (dalje u tekstu: MZO) uputilo je 4. ožujka 2022. dopis o uključivanju djece i učenika izbjeglica iz Ukrajine u odgojno-obrazovni sustav Republike Hrvatske svim osnovnim i srednjim školama u RH. Dopisom je dan naputak školama da osiguraju svakom djetetu izbjeglici iz Ukrajine koje se uključuje u odgojno-obrazovni sustav Republike Hrvatske sudjelovanje u pripremljenoj nastavi hrvatskog jezika, istovremeno uključivanje u odgojno-obrazovni rad u razrednim odjelima u svim predmetima prema njihovim mogućnostima i sposobnostima te na kraju nastavne odnosno školske godine zaključne ocjene i svjedodžbu. Nadalje, propisan je postupak donošenja odluka o upućivanju u određenu školu, o upisivanju, o uključivanju u pripremljenu nastavu hrvatskog jezika te vođenju evidencija o učenicima.<sup>66</sup> Odluka MZO-a o provođenju pripremljene nastave hrvatskoga jezika donesena je 1. travnja 2022. te su njome propisane pojedinosti o organizaciji pripremljene nastave, satnici i načinu izvođenja, potvrdi o završetku nastave te o obvezi izvješćivanja MZO-a o provedenoj pripremljenoj nastavi hrvatskog jezika.

<sup>62</sup> <https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/informacije/socijalna-prava-i-pomoc/155>, pristupljeno 26.6.2022.

<sup>63</sup> Zakon o socijalnoj skrbi, NN18/22., 46/22.

<sup>64</sup> Stanje na dan 2. srpnja 2022., <https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/informacije/socijalna-prava-i-pomoc/155>

<sup>65</sup> <https://mrosp.gov.hr/pristup-informacijama-16/16>, pristupljeno 26.6.2022.

<sup>66</sup> <https://mzo.gov.hr/vijesti/ukljucivanje-djece-i-ucenika-izbjeglica-iz-ukrajine-u-odgojno-obrazovni-sustav-republike-hrvatske/4816>, pristupljeno 26.6.2022.

Ministarstvo znanosti i obrazovanja uputilo je 16. ožujka 2022. dopis<sup>67</sup> o uključivanju djece, raseljenih osoba iz Ukrajine pod privremenom zaštitom u Republici Hrvatskoj u sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja Republike Hrvatske svim dječjim vrtićima i osnivačima dječjih vrtića. Dopisom su navedeni dionici sustava zamoljeni da razmotre mogućnost uključivanja svakog djeteta rane i predškolske dobi pod privremenom zaštitom u ustanovu koja provodi rani i predškolski odgoj i obrazovanje, a prema prostornim i organizacijskim uvjetima tih ustanova i u skladu s financijskim mogućnostima osnivača, istovremeno uvažavajući materijalni status roditelja.

Nadalje, dopisom MZO-a od 18. ožujka 2022. dan je naputak svim osnovnim i srednjim školama o obvezi obavještanja nadležnog školskog liječnika o uključivanju učenika u škole, raseljenih osoba iz Ukrajine pod privremenom zaštitom u Republici Hrvatskoj.<sup>68</sup>

Na mrežnim stranicama MZO-a priloženi su i korisni dokumenti koji su namijenjeni što kvalitetnijoj pripremi odgojno-obrazovnih ustanova za prihvata i rad s djecom raseljenim osobama, kao npr. Smjernice, upute, preporuke i prijedlozi aktivnosti učiteljima, nastavnicima i stručnim suradnicima u osnovnim i srednjim školama za inkluziju ranjive skupine učenika izbjeglica te Smjernice, upute, preporuke i prijedlozi aktivnosti učiteljima, nastavnicima i stručnim suradnicima u osnovnim i srednjim školama za osnaživanje djece i mladih za pravovremenu i učinkovitu reakciju u kriznim situacijama.<sup>69</sup>

Nadalje, MZO je uputilo još dva dopisa osnovnim i srednjim školama (31. svibnja i 15. lipnja 2021.) o postupcima koji prethode završetku školske godine 2021./2022. (provjera znanja hrvatskog jezika te mogućnosti dopunske nastave, postupak priznavanja inozemnih obrazovnih kvalifikacija i izdavanje svjedodžbi) te o upisima raseljenih osoba u srednju školu za školsku godinu 2022./2023. (postupak, način i rokovi upisa).<sup>70</sup>

Na stranici *Hrvatska za Ukrajinu* navedene su i osnovne informacije o upisu osoba raseljenih iz Ukrajine u vrtiće, škole, na fakultete ili pak o nastavku studija, o tečajevima hrvatskog jezika u organizaciji CROATICUM-a i online tečajevima, kao i o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija i inozemnih stručnih kvalifikacija.<sup>71</sup>

### *Spajanje obitelji*

---

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> <https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/informacije/obrazovanje/158>, pristupljeno 26.6.2022.



Stranac s odobrenom privremenom zaštitom ima pravo na spajanje s članovima obitelji kojima se odobrava privremena zaštita po rješavanju zahtjeva (članak 89. stavak 2. ZMPZ-a). Zahtjev podnosi stranac pod privremenom zaštitom ili član njegove obitelji koji želi doći u Republiku Hrvatsku (stavak 1.). Zakonom je propisano da se u slučajevima kada članovi obitelji uživaju privremenu zaštitu u različitim državama članicama Europske unije, prilikom spajanja obitelji uzimaju u obzir interesi članova obitelji (stavak 3.).

#### *Pravo na međunarodnu zaštitu*

Osoba pod privremenom zaštitom ima pravo podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu, no postupak povodom zahtjeva za međunarodnu zaštitu Ministarstvo može okončati i nakon prestanka privremene zaštite (članak 92. ZMPZ-a). Nadalje, ako stranac pod privremenom zaštitom podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu tijekom trajanja privremene zaštite, ne može koristiti prava tražitelja dok traje privremena zaštita (članak 83. stavak 3.).

### **5.2. Provedbeni kapaciteti**

Giljević i Lalić Novak navode kako je za uspješnu provedbu integracijskih mjera potrebno osigurati dovoljna novčana sredstva, educirati i informirati dionike integracijskog sustava (pružatelje javnih usluga) te osigurati vanjsku podršku sustavu u vidu, npr. prevoditelja i organizacija civilnog društva koje će na sebe preuzeti dio provedbe integracijskih mjera (2020: 11). Navedeno je primjenjivo i na osiguranje adekvatnog i pravovremenog inicijalnog prihvata i smještaja velikog broja raseljenih osoba pristiglih u kratkom vremenskom razdoblju, uz potrebu osiguranja koordinacije svih službi uključenih u prihvata.

Već četiri dana nakon izbijanja sukoba u Ukrajini, 28. veljače 2022., Vlada RH donijela je dvije važne odluke kojima je uspostavila temelje za provođenje aktivnosti prihvata i zbrinjavanja raseljenih osoba iz Ukrajine.

Vlada RH je tako prihvatila Odluku o osnivanju Međuresorne radne skupine za provedbu aktivnosti prihvata i zbrinjavanja izbjeglog stanovništva iz Ukrajine<sup>72</sup> čijim će radom koordinirati MUP (točka IV.), dok će Ravnateljstvo civilne zaštite MUP-a obavljati stručne, tehničke i administrativne poslove za rad skupine (točka V.). Glavna zadaća skupine jest koordinirano djelovanje svih nadležnih tijela i institucija te provođenje mjera i aktivnosti s ciljem pružanja humanitarne pomoći, prihvata i zbrinjavanja izbjeglog stanovništva iz Ukrajine (točka I.). Nadalje, radna skupina je zadužena za koordinaciju i provedbu svih

---

<sup>72</sup> <https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/propisi-i-odluke/122>, pristupljeno 25.6.2022.

aktivnosti vezanih za prihvata i smještaj, organizaciju prehrane, pružanje zdravstvene zaštite, rješavanje statusnih pitanja, obrazovanja i druge poslove nužne za zbrinjavanje izbjeglog stanovništva iz Ukrajine (točka II.). Financijska sredstva potrebna za provedbu navedenih mjera i aktivnosti osigurat će se u državnom proračunu, a Ravnateljstvo za robne zalihe (Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja) će na zahtjev MUP-a (odnosno Ravnateljstva civilne zaštite) provoditi nabavu roba i usluga potrebnih za potporu zbrinjavanja izbjeglica (točka VII.).

Zbog hitnosti situacije, Vlada RH donijela je 28. veljače 2022. odluku o nabavi i korištenju robe i usluga strateških robnih zaliha nastalih zbog ratnih djelovanja, prihvata i zbrinjavanja izbjeglica iz Ukrajine<sup>73</sup> kojom se Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja (dalje u tekstu: MGOR) odobrava izvršavanje žurnih nabava strateških robnih zaliha robe i usluga koje nedostaju i potrebne su za smještaj, organiziranu racionalnu ishranu te druge aktivnosti vezane za prihvata i zbrinjavanje izbjeglica iz Ukrajine (točka I.). Nabava robe i usluga vršit će se na temelju članka 131. Zakona o javnoj nabavi<sup>74</sup> o pregovaračkom postupku bez prethodne objave poziva na nadmetanje (točka III). Odlukom je nadalje propisan sastav Povjerenstva koje brine o provedbi nabave dok je Ravnateljstvo za robne zalihe MGOR-a zaduženo za stručne, administrativne i tehničke poslove (točka IV.). Nabava robe i usluga vrši se na teret sredstava državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu (točka V.).

Kako bi odgovorili na novonastale migracijske izazove i olakšali državama članicama financiranje izdataka namijenjenih za osiguravanje prihvata i pomoći raseljenim osobama iz Ukrajine, Vijeće EU i Europski parlament donijeli su zakonodavne izmjene kojima se državama članicama omogućuje fleksibilan pristup sredstvima iz fondova.

Europski parlament i Vijeće EU donijeli su Uredbu od 6. travnja 2022. o izmjeni uredaba (EU) br. 514/2014 o utvrđivanju općih odredaba o Fondu za azil, migracije te integraciju i o Instrumentu za financijsku potporu u području policijske suradnje, sprečavanja i suzbijanja kriminala te upravljanja krizama, (EU) br. 516/2014 o uspostavi Fonda za azil, migracije i integraciju i (EU) 2021/1147 o uspostavi Fonda za azil, migracije i integraciju (dalje u tekstu: Uredba AMIF)<sup>75</sup>.

Kako je navedeno u točki 2. preambule Uredbe AMIF, politika unutarnjih poslova EU u području migracija, upravljanja granicama i sigurnosti financira se sredstvima iz Fonda za azil, migracije i integraciju te Fonda za unutarnju sigurnost, a fondovi su predviđeni za razdoblje

<sup>73</sup> <https://vlada.gov.hr/sjednice/104-sjednica-vlade-republike-hrvatske-34973/34973>, pristupljeno 25.6.2022.

<sup>74</sup> Zakon o javnoj nabavi, NN 120/16.

<sup>75</sup> Službeni list Europske unije, L 112, 11. travnja 2022., str. 1 – 5.

2014. – 2020. Europski parlament i Vijeće smatraju kako je potrebno produljiti za godinu dana razdoblje provedbe fondova da bi se članicama omogućilo da u potpunosti iskoriste sve nepotrošene iznose iz odnosnih programa te kako bi one što prije revidirale svoje programe u svrhu adekvatnog odgovora na brojne izazove koje im predstoje zbog humanitarne krize nastale uslijed invazije na Ukrajinu (točka 3.).

Nadalje, izražena je potreba fleksibilnijeg pristupa pri upotrebi namjenskih sredstava na temelju Uredbe br. 516/2014 koja sprečava da se nepotrošeni iznosi iz programskog razdoblja 2014. – 2020. upotrebljavaju za odgovor na hitne potrebe, u ovom slučaju nastalu humanitarnu krizu. Uvođenje fleksibilnosti u korištenju fondova opravdava se sljedećim: a) „Uredbom (EU) br. 514./2014 predviđeno je da se, s obzirom na nove ili nepredviđene okolnosti, na inicijativu Komisije ili predmetne države članice, odobreni nacionalni program može ponovno ispitati i, prema potrebi, pregledati u odnosu na ostatak programskog razdoblja, a rat u Ukrajini može se opravdano smatrati „novom ili nepredviđenom okolnošću” kojom se opravdava ponovno ispitivanje i operativno preusmjeravanje programa, s obzirom na nove potrebe i u okviru posebnih ciljeva programa kakav je prethodno donesen“(točka 12.); b) iako su fondovi u području unutarnjih poslova za razdoblje 2021. – 2027. stupili na snagu 15. srpnja 2021., programi svih država članica nisu još uvijek odobreni (točke 6. i 7.).

Donesenim izmjenama<sup>76</sup> osigurao se fleksibilniji pristup i korištenje dodatnih sredstava predviđenih fondovima u svrhu olakšavanja nošenja s financijskim teretom humanitarne krize koja je zadesila pojedine članice EU, te se za godinu dana produljuje razdoblje provedbe fondova u području unutarnjih poslova za razdoblje 2014. – 2020. i deblokira pristup

---

<sup>76</sup> *Inter alia*, članak 2. Uredbe AMIF

„Uredba (EU) br. 516/2014 mijenja se kako slijedi:

1. članak 16. stavak 3. zamjenjuje se sljedećim:

„3. Dodatni iznosi iz stavaka 1. i 2. ovog članka dodjeljuju se državama članicama na temelju pojedinačnih odluka o financiranju kojima se odobravaju ili revidiraju njihovi nacionalni programi u kontekstu preispitivanja u sredini razdoblja u skladu s postupkom utvrđenim u člancima 14. i 15. Uredbe (EU) br. 514/2014. Ti se iznosi koriste samo za provedbu posebnih djelovanja navedenih u Prilogu II. ovoj Uredbi. Međutim, ako je zbog novih ili nepredviđenih okolnosti potrebno, država članica može upotrijebiti te iznose za druga djelovanja u okviru svojeg nacionalnog programa, pod uvjetom da se prije takve upotrebe savjetuje s Komisijom.”;

2. članak 17. stavak 9. zamjenjuje se sljedećim:

„9. Dodatni iznosi iz stavaka 1. i 2. ovog članka dodjeljuju se državama članicama svake dvije godine, prvi put pojedinačnim odlukama o financiranju kojima se odobrava njihov nacionalni program u skladu s postupkom utvrđenim u članku 14. Uredbe (EU) br. 514/2014, a kasnije na temelju odluke o financiranju koja se treba priložiti odlukama o odobravanju njihovog nacionalnog programa. Ti se iznosi ne prenose na druga djelovanja u okviru nacionalnog programa. Međutim, ako je s obzirom na nove ili nepredviđene okolnosti to potrebno, država članica može prenijeti te iznose na druga djelovanja u okviru svojeg nacionalnog programa, pod uvjetom da se prije takvog prijenosa savjetuje s Komisijom.”.

nepotrošenim sredstvima<sup>77</sup> iz Fonda za azil i migracije koja su prethodno bila namijenjena za druge svrhe.<sup>78 79</sup>

Uz navedene izmjene, donesena je i Uredba Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni uredaba (EU) br. 1303/2013 i (EU) br. 223/2014 u pogledu djelovanja kohezijske politike za izbjeglice u Europi (CARE) (dalje u tekstu: Uredba CARE) kojom se državama članicama omogućuje da preusmjere sredstva iz fondova kohezijske politike i Fonda europske pomoći za najpotrebitije (FEAD) za pomoć izbjeglicama koji bježe od ruske vojne agresije na Ukrajinu.<sup>80</sup>

Uredbom CARE uvedena je, kako se navodi na mrežnoj stranici Vijeća EU, “iznimna fleksibilnost za prijenos sredstava među programima koji se financiraju iz Europskog fonda za regionalni razvoj i Europskog socijalnog fonda kako bi se odgovorilo na priljev izbjeglica.”

Fleksibilnost se ogleda u preraspodijeli sredstava iz pojedinih fondova, korištenju nedodijeljenih sredstava kohezijske politike u okviru proračunskog razdoblja za 2014. – 2020. te produljenje stopostotnog financiranja kohezijskih programa iz proračuna EU-a (CARE), čime se smanjuje opterećenje nacionalnih i regionalnih proračuna uslijed masovnog priljeva raseljenih osoba u države članice.<sup>81</sup>

Financiranje prihvata i zbrinjavanja raseljenih osoba iz Ukrajine u RH osigurava se sredstvima koja su predviđena u državnom proračunu. Uz to, Europska Unija je zakonodavnim promjenama povećala fleksibilnost pristupa sredstvima iz fondova te omogućila tako državama članicama da koriste i novčanu pomoć Unije u nošenju s humanitarnom krizom.

Nadležna ministarstva su u vrlo kratkom roku odaslala naputke o postupanju svojim službama uključenima u provođenje mjera vezanih za prihvata i zbrinjavanju osoba pod privremenom zaštitom. Službenici su tako pravodobno informirani o situaciji te upućeni na potrebu prilagođenog postupanja s raseljenim osobama iz Ukrajine, a s obzirom na njihovu ranjivost i životne okolnosti.

---

<sup>77</sup> Očekuje se da će se iz neiskorištenih sredstava osloboditi maksimalni procijenjeni iznos od 420 milijuna eura dodatne potpore.

<sup>78</sup> <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2022/04/04/ukraine-council-unlocks-17-billion-of-eu-funds-to-help-refugees/>, pristupljeno 25.6.2022.

<sup>79</sup> *Ibid.*, „Isto tako, na temelju teksta državama članicama i drugim javnim ili privatnim donatorima pruža se mogućnost da daju dodatne financijske doprinose u okviru fonda za razdoblje 2021. – 2027. i to u obliku vanjskih namjenskih prihoda. Tim vanjskim namjenskim prihodima omogućit će se financiranje aktivnosti u području azila i migracija u državama članicama tijekom kriza, uključujući krizu prouzročenu invazijom na Ukrajinu.“

<sup>80</sup> *Ibid.*, pristupljeno 25.6.2022.

<sup>81</sup> *Ibid.*, pristupljeno 25.6.2022.

Kako bi se osigurala opća informiranost raseljenih osoba, dionika uključenih u sustav prihvata i zbrinjavanja kao i građana, 20. ožujka 2022. Vlada RH stavila je u funkciju mrežnu stranicu *Hrvatska za Ukrajinu*<sup>82</sup> na kojoj se mogu pronaći sve relevantne informacije vezane za prihvata, zbrinjavanje i ostvarivanje prava osoba raseljenih iz Ukrajine.

Ravnateljstvo civilne zaštite održalo je 7. ožujka 2022. prvi sastanak<sup>83</sup> s predstavnicima nevladinih udruga civilnog društva, uredima pravobraniteljica (pučka, za ravnopravnost spolova, za djecu i osobe s invaliditetom), predstavnicima Hrvatskog Crvenog Križa i Ravnateljstva policije kako bi se udruge i pravobraniteljice informiralo o stanju stvari te dogovorilo zajedničko djelovanje i koordinacija aktivnosti na tjednoj osnovi. Ukupno je održano šest radnih sastanaka.<sup>84</sup>

U aktivnosti prihvata i zbrinjavanja raseljenih osoba uključilo se mnoštvo građana i građanki volontera, od kojih mnogi pružaju usluge prevođenja u suradnji s Hrvatskim Crvenim Križom i Ravnateljstvom civilne zaštite. Veliku mobilizaciju građana potaknula je i građanska inicijativa SOS Ukrajina koja je u pet dana od osnivanja okupila više od 13 tisuća članova na svojoj Facebook grupi.<sup>85</sup> Grupa je nastala s idejom koordiniranja pomoći za Ukrajince te okuplja sve zainteresirane za materijalnu i logističku pomoć oko smještaja raseljenih osoba te dijeljenja provjerenih informacija s mjesta zbijanja.<sup>86</sup> Zbog iznimnog angažmana koji je grupa potaknula, njezine administratorice pozivane su na radne sastanke Operativne skupine kao i na zasebne sastanke s Ravnateljstvom civilne zaštite.<sup>87</sup>

Brojne su jedinice lokalne samouprave poduzele razne dodatne mjere kako bi olakšale prihvata i boravak raseljenih osoba u svojim sredinama. Tako su neke, uz već postojeće mjere koje su lokalne javne službe poduzele prema naputcima nadležnih ministarstava i koje se financiraju iz državnog proračuna, a vezano za ostvarivanje prava raseljenih osoba, osigurale primjerice besplatno korištenje javnog prijevoza, besplatne udžbenike ili besplatan upis u dječje vrtiće, besplatne obroke u školama i slično. Lokalni stožeri civilne zaštite redovito se sastaju s predstavnicima lokalnih jedinica, uključenih javnih službi i lokalnih organizacija civilnog društva kako bi osigurali redovitu i adekvatnu informiranost te koordinirali aktivnosti.

---

<sup>82</sup> <https://vlada.gov.hr/vijesti/u-funkciji-web-stranica-hrvatska-za-ukrajinu/35098>, pristupljeno 25. lipnja 2022.

<sup>83</sup> <https://civilna-zastita.gov.hr/vijesti/u-ravnateljstvu-civilne-zastite-odrzan-radni-sastanak-s-predstavnicima-udruga-civilnog-drustva/5450>, pristupljeno 26.6.2022.

<sup>84</sup> Posljednji sastanak je održan 16.6.2022.

<sup>85</sup> <https://www.index.hr/vijesti/clanak/hrvati-preko-fejs-grupe-pomazu-ukrajincima-situacija-je-katastrofalna/2344075.aspx>, pristupljeno 26.6.2022.

<sup>86</sup> <https://www.facebook.com/groups/sosukrajina/>, pristupljeno 26.6.2022.

<sup>87</sup> <https://civilna-zastita.gov.hr/vijesti/koordinirana-suradnja-ravnateljstva-civilne-zastite-s-gradjanskom-inicijativom-sos-ukrajina/5485>, pristupljeno 26.6.2022.

### 5.3. Regulatorni kapaciteti

Iako se integracija stranaca odvija na lokalnoj razini, zbog izrazite centralizacije, formuliranje i provedba integracijske politike u RH koncentrirani su na razini središnje države (Giljević, Lalić Novak, 2020: 8). Posljednji akcijski plan za navedeno područje Vlada RH donijela je u vidu Akcijskog plana za integraciju osoba s međunarodnom zaštitom za razdoblje 2017. – 2019., čime je postavljen institucionalni okvir integracije u RH (Ajduković *et al.*, 2019: 21). Međutim, razdoblje nakon 2019. obilježava nedostatak takvog Akcijskog plana.

Iako je lokalna razina ključna za dugoročnu integraciju osoba u hrvatsko društvo, privremena zaštita primarno je regulirana na nacionalnoj razini što se ogleda u brojnim odlukama Vlade i nadležnih ministarstava i službi te zakonodavnoj aktivnosti.

Vlada je tako donijela sljedeće odluke usmjerene na što učinkovitiju i pravodobnu provedbu obveza iz Direktive o privremenoj zaštiti: Odluku o osnivanju Međuresorne radne skupine za provedbu aktivnosti prihvata i zbrinjavanja izbjeglog stanovništva iz Ukrajine od 28. veljače 2022., Odluku o nabavi i korištenju robe i usluga strateških robnih zaliha nastalih zbog ratnih djelovanja, prihvata i zbrinjavanja izbjeglica iz Ukrajine od 28. veljače 2022., Odluku o uvođenju privremene zaštite u Republici Hrvatskoj za raseljene osobe iz Ukrajine od 7. ožujka 2022., Odluku o financiranju troškova za stambeno zbrinjavanje raseljenih osoba iz Ukrajine u pojedinačnom smještaju od 23. ožujka 2022., Javni poziv za dostavu ponuda vlasnika stambene jedinice za stambeno zbrinjavanje raseljenih osoba iz Ukrajine u pojedinačnom smještaju od 22. travnja 2022.

Nadalje, nadležna ministarstva i odnosne službe donijele su sljedeće odluke, smjernice ili upute: Mjere za zaštitu od zaraznih bolesti i sadržaj zdravstvenog pregleda izbjeglica iz Ukrajine Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo od 3. ožujka 2022., dopis s uputama o pružanju zdravstvene zaštite izbjeglim osobama upućen od Ministarstva zdravstva ugovornim zdravstvenim ustanovama te ugovornim ordinacijama privatne prakse i ljekarnama iz Ukrajine 1. ožujka 2022., dodatni dopisi od 4. ožujka 2022. i 14. ožujka 2022. kojima su proširena prava, dopis o uključivanju djece i učenika izbjeglica iz Ukrajine u odgojno-obrazovni sustav Republike Hrvatske svim osnovnim i srednjim školama u RH. upućen od strane MZO-a 4. ožujka 2022., Odluka MZO-a o provođenju pripreme nastave hrvatskoga jezika donesena je 1. travnja 2022., dopis MZO-a od 16. ožujka 2022. o uključivanju djece, raseljenih osoba iz Ukrajine pod privremenom zaštitom u Republici Hrvatskoj u sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja Republike Hrvatske upućen svim dječjim vrtićima i osnivačima dječjih vrtića, dopis MZO-a od 18. ožujka 2022. o obvezi obavještanja nadležnog školskog liječnika

o uključivanju učenika u škole, dopis MZO-a osnovnim i srednjim školama od 31. svibnja o postupcima koji prethode završetku školske godine 2021./2022. te dopis MZO-a od 15. lipnja 2022. o upisima raseljenih osoba u srednju školu za školsku godinu 2022./2023.

Na zakonodavnoj razini pokrenuta su dva postupka izmjene zakona te su doneseni sljedeći zakoni: Zakon o izmjenama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca u Republici Hrvatskoj koji je stupio na snagu 16. travnja 2022. te Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o socijalnoj skrbi koji je stupio na snagu isti dan.

Ajduković *et al.* upozoravaju kako je nužno pitanje lokalne integracije promatrati s obzirom na „razdiobu nacionalnih politika (posebice integracijske) i politika regionalnog i lokalnog razvoja te više ili manje centraliziranih, ali i decentraliziranih funkcija pojedinih dionika u sustavu integracije, kako među nadležnim ministarstvima tako i među izvedbenim dionicima u lokalnoj zajednici (općinskim, gradskim i županijskim strukturama, stručnim institucijama, službama, civilnom sektoru i ostalima).” Dalje ističu kako je potrebno poticati međuresornu i međusektorsku suradnju “kako bi se osvijestilo postojanje resursa i kapaciteta, prepoznalo potrebe i očekivanja, te vezalo različite vertikalne i horizontalne razine odlučivanja i implementacije integracijskih mjera u lokalnim zajednicama.”<sup>88</sup> Regulatorni kapacitet uprave na lokalnoj razini u području integracije uključuje formuliranje lokalnih strategija, akcijskih planova te općih i pojedinačnih akata (Giljević, Lalić Novak, 2020: 14).

Potaknuti pristizanjem raseljenih osoba iz Ukrajine, Osječko-baranjska županija i Centar za nestalu i zlostavljano djecu pristupili su izradi Akcijskog plana „Slavonsko srce za obitelji iz Ukrajine“.<sup>89</sup> U izradu Akcijskog plana uključeni su brojni lokalni dionici sustava integracije: upravni odjeli Osječko-baranjske županije, Crveni križ, Centar za socijalnu skrb, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Ravnateljstvo civilne zaštite, jedinice lokalne samouprave u županiji i MUP. Poriv za sastavljanjem Akcijskog plana, kako je navedeno na lokalnoj mrežnoj stranici namijenjenoj osobama raseljenima iz Ukrajine<sup>90</sup>, jest nužnost donošenja „dugoročnog projektnog plana za cjelokupnu integraciju djece i odraslih u svim aspektima života zajednice, koji će započeti pružanjem psihosocijalne pomoći.“<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> Ajduković, D., D. Čorkalo Biruški, M. Gregurović, J. Matić Bojić, D. Župarić-Iljić (2019), *Izazovi integracije izbjeglica u hrvatsko društvo: stavovi građana i pripremljenost lokalnih zajednica*, Zagreb: Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, str. 21.

<sup>89</sup> <https://www.osijek.hr/u-osijeku-predstavljen-akcijski-plan-slavonsko-srce-za-obitelji-ukrajine/>, pristupljeno 26.6.2022.

<sup>90</sup> <https://srcezaukrajinu.org/#1649325086734-38df2e6f-de02>, pristupljeno 26.6.2022.

<sup>91</sup> <https://cnzd.org/srce-za-ukrajinu/>, pristupljeno 26.6.2022.

Na sastanku s predstavnicima relevantnih institucija i udruga, održanom 20. svibnja 2022., zamjenica gradonačelnika Pule i pročelnica Upravnog odjela za društvene djelatnosti i mlade iznijele su kako da će Grad Pula donijeti Plan mjera i aktivnosti za pomoć osobama raseljenima iz Ukrajine, a sukladno smjernicama Akcijskog plana za integraciju i inkluziju osoba kojima je odobreno pravo na međunarodnu zaštitu Europske komisije.<sup>92</sup>

S obzirom na okolnosti humanitarne krize koja je zadesila države članice EU i brzog odgovora institucija EU u vidu aktivacije privremene zaštite, regulatorni okvir za provedbu Odluke Vijeća na razini RH uspostavljen je u značajno kratkom vremenu, temeljeći se na koordiniranom djelovanju ključnih dionika koji su u zadaću dobili provođenje mjera prihvata i zbrinjavanja raseljenih osoba iz Ukrajine. Unatoč nedostatku nacionalnih i lokalnih integracijskih strategija i akcijskih planova, nadležna ministarstva su pravovremeno i adekvatno obavijestila institucije iz svoje nadležnosti o sadržaju i načinu provođenja mjera za uspješan prihvata i zbrinjavanje raseljenih osoba, donoseći odluke i naputke te zadužujući ostala tijela državne uprave da pobliže uredi područje svojega djelovanja vezanog za prihvata i zbrinjavanje raseljenih osoba iz Ukrajine. Navedeni regulatorni instrumenti dopuna su postojećem oskudnom regulatornom okviru privremene zaštite u RH koji se svodi na Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti te nekolicinu provedbenih akata, tj. pravilnika koji pobliže uređuju pojedine elemente privremene zaštite.

Nadalje, postojeća humanitarna kriza navela je zakonodavca da u hitnoj proceduri izmijeni dva značajna systemska zakona kako bi se izbjeglim osobama iz Ukrajine proširila prava, dotad zajamčena ZMPZ-om (izmjene Zakona o socijalnoj skrbi i Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca u Republici Hrvatskoj).

#### **5.4. Koordinacijski kapaciteti**

Stvaranje i provedba integracijske politike međuresorna je djelatnost koja se tiče odgovornosti različitih tijela državne uprave na različitim razinama vlasti te ujedno uključuje suradnju s vanjskim akterima (stručna zajednica, organizacije civilnog društva, inicijative građana i sl.). Integracijska politika zahtijeva i koordinaciju među svim navedenim dionicima sustava integracije te se pritom služi raznim formalnim i neformalnim koordinacijskim strukturama i instrumentima u svrhu provedbe integracijskih mjera i postizanja zadanih ciljeva (Giljević, Lalić Novak, 2018: 374-375).

---

<sup>92</sup> <https://www.pula.hr/hr/novosti/detail/23499/grad-pula-donijet-ce-plan-mjera-i-aktivnosti-za-pomoc-osobama-iz-ukrajine/>, pristupljeno 27.6.2022.



Vlada RH pokazala je odlučnost u namjeri osiguravanja pravovremenog i koordiniranog odgovora na priljev raseljenih osoba prihvaćanjem Odluke o osnivanju Međuresorne radne skupine za provedbu aktivnosti prihvata i zbrinjavanja izbjeglog stanovništva iz Ukrajine<sup>93</sup> već četvrti dan nakon izbijanja sukoba. Brzom uspostavom koordinacijskih i operativnih tijela postavljena je osnova za efikasno provođenje mjera prihvata i zbrinjavanja. MUP je tako zadužen za koordinaciju Međuresorne skupine, dok su stručni, tehnički i administrativni poslovi za rad skupine stavljeni u zadaću Ravnateljstva civilne zaštite. Kako bi se omogućio sveobuhvatan pristup koordinaciji i provedbi svih aktivnosti vezanih za prihvata i druge poslove nužne za zbrinjavanje izbjeglog stanovništva, u sastavu Međuresorne radne skupine nalaze se: predstavnik Ministarstva unutarnjih poslova, predstavnik Ureda predsjednika Vlade Republike Hrvatske, predstavnik Ureda potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske, predstavnik Ministarstva vanjskih i europskih poslova, predstavnik Ministarstva financija, predstavnik Ministarstva zdravstva, predstavnik Ministarstva znanosti i obrazovanja, predstavnik Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, predstavnik Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja, predstavnik Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, predstavnik Ministarstva turizma i sporta, predstavnik Ministarstva poljoprivrede, predstavnik Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, predstavnik Ministarstva kulture i medija, predstavnik Ministarstva obrane, predstavnik Središnjeg državnog ureda za obnovu i stambeno zbrinjavanje, predstavnik Agencije za pravni promet i posredovanje nekretninama te predstavnici ukrajinske nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj.

Resorni ministri svojim su dopisima dali jasne upute o provođenju mjera prihvata i zbrinjavanja osoba raseljenih iz Ukrajine kako bi institucije koje provode mjere bile pravovremeno i detaljno obaviještene o načinu postupanja i provođenja aktivnosti iz svoje nadležnosti. Isto tako, organizacije civilnog društva su redovito obavještavane o planiranim aktivnostima i mjerama na lokalnoj razini, a i same bivale uključivane u provedbu i/ili osmišljavanje istih.

Nadalje, kao bitan koordinacijski element Vlada RH uspostavila je mrežnu stranicu *Hrvatska za Ukrajinu* koja nudi detaljne informacije, na ukrajinskom, engleskom i hrvatskom jeziku, vezane za prihvata i zbrinjavanje raseljenih osoba iz Ukrajine, ali i informacije za sve koji žele pomoći raseljenom stanovništvu Ukrajine ili se informirati. Svaka zainteresirana osoba tako može pronaći informacije o prihvatu raseljenih osoba, načinu podnošenja zahtjeva za privremenu zaštitu, pravima i obvezama osoba pod privremenom zaštitom, o informacijama za

---

<sup>93</sup> <https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/propisi-i-odluke/122>, pristupljeno 25.6.2022.

one koji žele ponuditi pomoć, o statističkim podacima (broj ulazaka, udio raseljenih osoba u RH po spolu, broj osoba smještenih u pojedinačnim i kolektivnim smještajnim kapacitetima i sl.), o kontakt brojevima, adresama i e-mail adresama institucija i organizacija koje su uključene u pomoć raseljenim osobama.

Uspostavljen je i jedinstveni besplatni broj telefona – 114 – putem kojeg se mogu dobiti informacije vezane za smještaj, prehranu, zdravstvenu zaštitu, školovanje djece, radno-pravni status i druga prava.

Isto tako, svaka institucija uključena u provođenje mjera prihvata i zbrinjavanja uvela je posebnu e-mail adresu namijenjenu za upućivanje pitanja vezanih za privremenu zaštitu iz područja svoje nadležnosti. Isto je primijećeno i kod drugih dionika uključenih u pomaganje raseljenim osobama (organizacije civilnog društva, vjerske zajednice, itd.).

Sastanci Ravnateljstva civilne zaštite s predstavnicima nevladinih udruga civilnog društva, uredima pravobraniteljica (pučka, za ravnopravnost spolova, za djecu i osobe s invaliditetom), predstavnicima Hrvatskog Crvenog Križa i Ravnateljstva policije bitan su čimbenik koji pospješuje koordinaciju aktivnosti i zajedničko djelovanje između državnih institucija, organizacija civilnog društva i inicijativa građana (SOS Ukrajina). Takvi sastanci održani su šest puta.

Na lokalnoj razini isto se tako održavaju sastanci između predstavnika lokalnih vlasti, lokalnih javnih službi i organizacija civilnog društva te su uspostavljena radna/koordinacijska tijela u svrhu pravodobnog informiranja i koordiniranja aktivnosti.

### **5.5. Analitički kapacitet**

Prema Howlettu, *policy* analitički kapacitet odnosi se na procjenu sustava putem analize istraživanja kojeg je provela sama izvršna vlast ili pak istraživanja provedenog od strane stručnjaka okupljenih unutar akademske zajednice ili organizacija civilnog društva, a kako bi se razumjelo, prognoziralo i predvidjelo javno mnijenje, potrebe korisnika, potencijalne mjere i učinci planiranih politika te pretpostavke budućeg razvoja. *Policy* analitički kapacitet stoga je bitan preduvjet za kreiranje politike utemeljene na dokazima (Howlett, u Parrado, 2014: 90).

Na lokalnoj razini, vlasti bi trebale koristiti pouzdane podatke i razviti učinkovite mehanizme evaluacije rezultata integracijskih mjera. Nužno je da sustavno planiraju i prate provedbu mjera i rezultate te provedbe i na individualnoj razini (razini pojedine osobe čija se integracija prati) čime stječu korisne podatke o učinkovitosti i adekvatnosti poduzetih aktivnosti. Prikupljanje te

razmjena relevantnih podataka između lokalnih jedinica, područnih jedinica i državnih tijela bitan je čimbenik za kvalitetno praćenje (Giljević, Lalić Novak, 2020: 14).

Nekoliko je instrumenata koji pospješuju kvalitetu zakonodavne aktivnosti u RH uvedeno u posljednjih desetak godina. Jedan od tih instrumenata je javno savjetovanje. 2009. uveden je postupak savjetovanja s građanima i drugim zainteresiranim akterima, a 2013. uvedeno je obvezno javno savjetovanje za sva javna tijela o novim propisima. Sustav javnog savjetovanja unaprijeđen je 2015. uspostavom središnjeg savjetodavnog portala *e-Savjetovanja*. Tijela državne uprave dužna su tako objaviti nacrt izvješća o savjetovanju, obrazložiti prihvaćanje ili odbijanje svakog dostavljenog komentara, te izvješće priložiti uz nacrt prijedloga zakona (Giljević, Lalić Novak, Manojlović Toman, 2021: 7).

Drugi instrument čiji je cilj pospješivanje zakonodavne aktivnosti je procjena učinaka propisa uvedena 2011. koja se uglavnom smatra formalnom administrativnom mjerom uvedenom za potrebe pristupanja EU (Musa, u Giljević, Lalić Novak, Manojlović Toman, 2021: 7) te se ističe kompliciranost, prenormiranost i teška provedivost mjere (Giljević, u Giljević, Lalić Novak, Manojlović Toman, 2021: 7).

Sljedeći element odnosi se na evaluaciju kao jednu od legislativskih aktivnosti. Iako brojna državna tijela i druge organizacije donose evaluacijska izvješća, u praksi se nailazi na nisku razinu njezina prihvaćanja (Koprić, u Giljević, Lalić Novak, Manojlović Toman, 2021: 8), a što je potvrđeno i Strategijom razvoja državne uprave 2015. – 2020. koja navodi: „(...) fazu implementacije opterećuje nedostatak kapaciteta i metodologije za praćenje (*monitoring*), a odgovarajuća praksa evaluacije rezultata i učinaka politika na razini sustava još uvijek ne postoji.“<sup>94</sup>

Unatoč brojnim manjkavostima sustava procjene učinaka provedbe propisa, Zakonom o sustavu državne uprave<sup>95</sup> izričito je propisana obveza tijela državne uprave da prate učinkovitost provedbe zakona i drugih propisa (Giljević, Lalić Novak, Manojlović Toman, 2021: 8).

Odluke koje uređuju provedbu mjera prihvata i zbrinjavanja raseljenih osoba iz Ukrajine donesene su u vrlo kratkom vremenu od eskalacije samog sukoba u Ukrajini, a neki su zakoni izmijenjeni u hitnoj proceduri. Statistički podaci o brojevima prispijelih ljudi, njihovoj rodnoj i dobnoj strukturi, podaci o popunjenosti smještajnih kapaciteta i slični podaci dostupni su javnosti na mrežnoj stranici *Hrvatska za Ukrajinu*. Temeljem analize dostupnih podataka i

---

<sup>94</sup> Strategija razvoja državne uprave 2015. – 2020., NN 70/2015. „(...) odgovarajuća praksa vrednovanja rezultata i ishoda javnih politika na razini sustava u cjelini i dalje ne postoje”, str. 7.

<sup>95</sup> Zakon o sustavu državne uprave, NN 66/2019.

komunikacije s dionicima sustava, može se zaključiti kako su sve strukture uključene u provedbu mjera pravovremeno i adekvatno obaviještene o stanju stvari na terenu. Iako su mnoge odluke donesene *ad hoc*, zasad nisu vidljivi znakovi posrtnja uspostavljenog sustava prihvata i zbrinjavanja raseljenih osoba.

Svekolika dostupnost informacija o pravima i obvezama osoba pod privremenom zaštitom ostavila je malo mjesta nedoumicama te je s vremenom primijećen značajan pad u obraćanju raseljenih osoba organizacijama civilnog društva koje pružaju besplatnu pravnu pomoć.<sup>96</sup> Navedeno bi moglo upućivati kako se provedba mjera prihvata i zbrinjavanja učinkovito odvija.

## 6. Zaključak

Uvidjevši složenost problema masovnih migracijskih kretanja, Europska unija predvidjela je skup minimalnih standarda za pružanje zaštite raseljenim osobama u slučaju masovnog priljeva na područje država članica – Direktivu o privremenoj zaštiti. Iako je od njena donošenja bila u iskušenju aktiviranja Direktive, nije tako postupila sve do izbijanja sukoba u svom neposrednom susjedstvu. Ukrajinski sukob primorao je više od 14 milijuna ljudi da napuste svoja boravišta što je dovelo do jedne od najvećih humanitarnih kriza u novijoj povijesti. Susjedne su države preko noći morale osigurati bespriječno funkcioniranje sustava prihvata i zbrinjavanja pristiglih ljudi što je značajno nadišlo njihove upravne kapacitete. Europska unija nije dugo dvojila te je već 4. ožujka 2022. donijela odluku o postojanju masovnog priljeva te time aktivirala privremenu zaštitu.

Republika Hrvatska je zahvaljujući svom položaju doživjela umjereni intenzitet priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine što je Vladi RH dalo određenu prednost u pripremama za prihvata. Ubrzo po dolasku prvih osoba uspostavila se mreža aktera zaduženih za prihvata i zbrinjavanje koja se postepeno ojačavala i poboljšavala u skladu s odlukama i naptcima Vlade RH, nadležnih ministarstava i njihovih službi. U sustav prihvata i zbrinjavanja uključili su se i brojni vanjski akteri poput organizacija civilnog društva, građanskih inicijativa, volontera, vjerskih zajednica i slično. Vlasti su poticale međusobnu suradnju državnih tijela i nedržavnih struktura, osigurale koordinaciju na najvišoj razini te postavile uvjete za tehničku i logističku provedbu, kao i osigurale sredstva za pokrivanje troškova u državnom proračunu.

---

<sup>96</sup> Autorica ovoga rada zaposlena je u Hrvatskom pravnom centru, nevladinoj organizaciji koja pruža besplatnu pravnu pomoć osobama pod MZ i PZ, na poslovima podrške aktivnostima pružanja pravne pomoći raseljenim osobama iz Ukrajine.

Kako bi se omogućila provedba mjera i aktivnosti usmjerenih na pružanje humanitarne pomoći, prihvat i zbrinjavanje raseljenih osoba, Vlada RH osnovala je Međuresornu radnu skupinu za provedbu aktivnosti prihvata i zbrinjavanja izbjeglog stanovništva iz Ukrajine kojom koordinira MUP, a stručnu i tehničku podršku te administrativne poslove za njezin rad obavlja Ravnateljstvo civilne zaštite. Radna skupina koordinira djelovanjem svih nadležnih tijela i službi te je zadužena za koordinaciju i provedbu svih aktivnosti vezanih za prihvat i smještaj, organizaciju prehrane, pružanje zdravstvene zaštite, rješavanje statusnih pitanja, obrazovanja i druge poslove nužne za zbrinjavanje izbjeglog stanovništva. Vlada RH donijela je i odluku o postupku žurne nabave strateških robnih zaliha i usluga kako bi se odmah moglo započeti s nabavkom istih. Financiranje navedenih aktivnosti osigurava se sredstvima koja su predviđena u državnom proračunu, a državama članicama Europska Unija je olakšala pristup sredstvima iz fondova i za neke produljila razdoblje provedbe te im tako omogućila da koriste i novčanu pomoć Unije u nošenju s humanitarnom krizom.

Nadalje, nadležna ministarstva odaslala su svojim službama naputke o postupanju s raseljenim osobama u provedbi mjera iz njihove nadležnosti te time osigurale pravodobnu i odgovarajuću informiranost službenika. Radi dogovora o zajedničkom djelovanju i koordinaciji aktivnosti državnih tijela i vanjskih aktera (organizacija civilnog društva, inicijativa građana, vjerskih zajednica i sl.) Ravnateljstvo civilne zaštite redovito je sazivalo zajedničke koordinacijske sastanke između navedenih dionika sustava prihvata i zbrinjavanja raseljenih osoba. Iako je privremena zaštita uređena na nacionalnoj razini, većina lokalnih i regionalnih vlasti uvodila je dodatne mjere te koordinacijske instrumente kako bi se olakšao prihvat i zbrinjavanje osoba na njihovom području.

Sveobuhvatni i angažirani pristup provedbi mjera prihvata i zbrinjavanja raseljenih osoba te izostanak teškoća u ostvarivanju prava osoba pod privremenom zaštitom upućuje na to da je provedba mjera prihvata i zbrinjavanja raseljenih osoba bila pravovremena i učinkovita. Sva prava koja su zajamčena osobama pod privremenom zaštitom zaživjela su vrlo brzo u praksi i bez većih teškoća bila ostvarivana u novouspostavljenim procedurama pojedinih pružatelja javnih usluga koji su u izravnom kontaktu s korisnicima, čime je država pokazala kako uspješno ispunjava svoje obveze propisane Direktivom o privremenoj zaštiti

Budući da je privremena zaštita primarno regulirana na nacionalnoj razini, brojne odluke Vlade, nadležnih ministarstava i službi te zakonodavna aktivnost glavni su regulatorni instrumenti kojima se uređuje sustav prihvata i zbrinjavanja raseljenih osoba iz Ukrajine. Vlada RH tako je donijela odluke vezane za osnivanje Međuresorne radne skupine za provedbu aktivnosti

prihvata i zbrinjavanja izbjeglog stanovništva iz Ukrajine, za nabavu i korištenje robe i usluga strateških robnih zaliha nastalih zbog ratnih djelovanja, prihvata i zbrinjavanja izbjeglica iz Ukrajine, uvođenje privremene zaštite te financiranje stambenog zbrinjavanja raseljenih osoba. Nadležna ministarstva i druge službe donijele su niz naputaka, mjera i smjernica vezanih za sprečavanje zaraznih bolesti među raseljenim osobama, njihovu zdravstvenu zaštitu, uključivanje djece i učenika u odgojno-obrazovne ustanove RH, upise u srednje škole i sl. U zakonsku proceduru izmjene po hitnom postupku ušla su dva systemska zakona: Zakon o socijalnoj skrbi te Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca u Republici Hrvatskoj.

Odluke kojima su nadležna tijela javne uprave regulirala prava i obveze osoba pod privremenom zaštitom u skladu su sa zahtjevima predviđenima EU regulativom, štoviše u mnogim područjima opseg prava je veći od onog što je svaka članica<sup>97</sup> dužna zajamčiti prema Direktivi o privremenoj zaštiti. Vrijeme donošenja većine odluka uslijedilo je u roku od mjesec dana ili manje od dana donošenja Odluke o privremenoj zaštiti što se opravdano može smatrati pravodobnim. Svakom pojedinom odlukom propisani su svi elementi potrebni za cjelovitu regulaciju odnosnog područja privremene zaštite s jasnim uputama o provedbi ili pak o smjernicama za daljnju podregulaciju provedbe.

Osnivanjem Međuresorne radne skupine za provedbu aktivnosti prihvata i zbrinjavanja izbjeglog stanovništva iz Ukrajine Vlada je uspostavila tijelo zaduženo za koordinaciju djelovanja svih državnih i nedržavnih dionika sustava prihvata i zbrinjavanja raseljenih osoba. Brzom uspostavom koordinacijskih i operativnih tijela postavljena je osnova za efikasno provođenje mjera prihvata i zbrinjavanja. Resorni ministri svojim su dopisima dali jasne upute o provođenju mjera kako bi koordinirali rad službi koje provode mjere iz svoje nadležnosti. Isto tako, organizacije civilnog društva i drugi nedržavni akteri su redovito obavještavani o planiranim aktivnostima i mjerama na nacionalnoj i lokalnoj razini na koordinacijskim sastancima s Ravnateljstvom civilne zaštite te lokalnim koordinacijskim sastancima. Uspostava mrežne stranice *Hrvatska za Ukrajinu* predstavlja bitan koordinacijski instrument, nudeći detaljne informacije vezane za prihvata i zbrinjavanje raseljenih osoba iz Ukrajine, kao i jedinstveni besplatni broj telefona 114 te nove e-mail adrese tijela državne uprave namijenjeni pružanju informacija o privremenoj zaštiti.

---

<sup>97</sup> Uz iznimku Irske i Danske (v. točka 25. i 26. Direktive o privremenoj zaštiti).

Uvođenjem navedenih koordinacijskih instrumenata, RH je osigurala učinkovitu koordinaciju aktivnosti državnih i nedržavnih dionika sustava prihvata i zbrinjavanja raseljenih osoba na nacionalnoj razini te nisu uočene značajne poteškoće prilikom koordinacije, niti preklapanje aktivnosti. Jedinice lokalne i regionalne samouprave na svojim lokalnim koordinacijskim sastancima koordinirale su rad svojih tijela i vanjskih suradnika u provedbi dodatnih mjera koje su uvele.

Teško je procijeniti jesu li prije donošenja odluka koje uređuju sustav prihvata i zbrinjavanja raseljenih osoba iz Ukrajine provedena istraživanja kojima bi se postiglo bolje razumijevanje situacije, utvrdile prognoze i predvidjele potrebe korisnika, potencijalne mjere te učinci planiranih politika. Na nedostatak analitičkog pristupa pri uređenju privremene zaštite u RH može upućivati specifičnost situacije i brza reakcija vlasti kojom je uspostavljen regulatorni, provedbeni i koordinacijski okvir privremene zaštite. Naime, odluke su donošene u vrlo kratkom vremenu, a zakoni izmijenjeni u hitnoj proceduri. Pregledom dostupnih podataka i informacija dobivenih od samih dionika sustava, kao i osoba pod privremenom zaštitom, dosadašnje stanje ne ukazuje na veće teškoće u provedbi mjera što bi značilo da izostanak analitičkog pristupa nije utjecao na kvalitetu mjera. Tome u prilog idu i sljedeća zapažanja: osobe su u vrlo kratkom vremenu informirane o svojim pravima te im je izdana iskaznica stranca pod privremenom zaštitom, angažiran je dovoljan broj smještajnih kapaciteta u organizaciji države ili pak je osigurana novčana naknada fizičkim osobama koje smještaju raseljene osobe u svoje pojedinačne stambene jedinice, ostvaruju prava iz sustava zdravstvene zaštite i socijalne skrbi bez većih poteškoća i razlika u odnosu na državljane RH, ostvaruju prava iz sustava obrazovanja koji se u značajnoj mjeri prilagodio složenosti situacije, itd. Na tijelima državne uprave je da se posluže analitičkim instrumentima kako bi se izvršila procjena učinka donesenih mjera, uočili nedostaci te predvidjele mogućnosti poboljšanja sustava.

Sama priroda privremene zaštite ogleda se u njezinu ograničenu trajanju - do najviše tri godine, a ovisno o daljnjem tijeku zbivanja koja su potaknula njezinu aktivaciju. Vezano za to, postavlja se pitanje dugoročnog promišljanja o uvedenim mjerama, odnosno kako će se zbrinuti osobe pod privremenom zaštitom jednom kada zaštita prestane. U točki 19. preambule Direktive Vijeća navedeno je: „Trebalo bi predvidjeti načela i mjere kojima se uređuje povratak u zemlju podrijetla te mjere koje države članice trebaju poduzeti u pogledu osoba čija je privremena zaštita prestala.“ Zasad nije razvidno je li RH pristupila donošenju/poboljšanju mjera u pogledu osoba kojima će zaštita prestati te hoće li se one razlikovati u odnosu na redoviti tretman stranca koji se nađu na teritoriju RH propisan Zakonom o strancima.

Upravni kapaciteti hrvatske javne uprave za provedbu, regulaciju i koordinaciju pokazali su se dostatnima za pravovremeni i odgovarajući odgovor javne uprave na ovakvu vrstu humanitarne krize. S obzirom na to da je od aktivacije privremene zaštite prošlo tek nekoliko mjeseci, prerano je donositi zaključke o pojedinim elementima analitičkog kapaciteta javne uprave koji se odnosi na evaluaciju i procjenu učinkovitosti uvedenih mjera te nam preostaje da pratimo razvoj situacije. Isto se odnosi i na donošenje sudova o uspješnosti daljnje integracije raseljenih osoba u hrvatsko društvo koja predstoji, no bitno je napomenuti da dosadašnji pokazatelji upućuju na optimističan ishod. Upravni kapaciteti Republike Hrvatske omogućili su uspostavu djelotvornog sustava prihvata i zbrinjavanja raseljenih osoba te usklađenog postupanja tijela javne uprave u ostvarivanju njihovih prava, čime je Republici Hrvatska uspješno ispunila svoje obveze iz Direktive o privremenoj zaštiti.



## **Popis literature**

### **Knjige i članci**

Addison, H. J. (2009), *Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature*

Ajduković, D., D. Čorkalo Biruški, M. Gregurović, J. Matić Bojić, D. Župarić-Iljić (2019), *Izazovi integracije izbjeglica u hrvatsko društvo: stavovi građana i pripremljenost lokalnih zajednica*, Zagreb: Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina.

Arenas, N. (2005) The Concept of ‘Mass Influx of Displaced Persons’ in the European Directive Establishing the Temporary Protection System, *European Journal of Migration and Law* 7 (4), str. 435-450.

Bajo, A. i dr., *Istraživanje kapaciteta studentskih organizacija u Hrvatskoj za korištenje EU fondova*, Zagreb, Institut za razvoj obrazovanja, 2012

Ellis, Byron A. (2010), *Administrative Capacity*

El-Taliawi, O. G.; Van Der Wal, Z. (2019) Developing administrative capacity: an agenda for research and practice, *Policy Design and Practice*, 2:3, str. 243-257

Farazmand, A., (2009) Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century, *Public Administration Review*, November/December 2009, str. 1007-1020.

Fukuyama, F. (2013) What Is Governance?, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 26, No. 3, str. 347–368

Genç, H.D.; Şirin, N.A. (2019) Why not Activated? The Temporary Protection Directive and the Mystery of Temporary Protection in the European Union, *International Journal of Political Science & Urban Studies*, Vol. 7, No. 1, str. 1 – 18

Giljević, T. (2015) Upravni kapacitet hrvatskih ministarstva: između profesionalizacije i politizacije, *Zagrebačka pravna revija*, 4, 2, str. 207 - 229

Giljević T.; Lalić Novak. G.; Manojlović Toman, R. (2021) (Never) mind the evidence: Evidence-Based Law-Making in Croatian Regulation on Migration, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 21(2), str. 205–224.

Giljević, T., G. Lalić Novak (2019) *Towards the achieving SDGs: Administrative capacities for integration of migrants on local level*, Lisabon: IASIA conference "Public Administration's Missions and Goals for the Achievement of the SDGs"

Giljević T.; Lalić Novak, G. (2020) Integration of migrants through a prism of specific sustainable development goals: A perspective of public administration, *Sustainable development*, 28 (2020), 4; 1002-1009

Giljević, T., Lalić Novak, G.(2019). Pravno i institucionalno uređenje integracije migranata u Republici Hrvatskoj – prema europskom modelu. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti*, 10, 1, str. 163-184.

Kjaerum, M. (1994) Temporary protection in Europe in the 1990s, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 6 No. 3, Oxford University Press, str. 444-456

Lodge, M., Wegrich, K. (2014). Introduction: Governance Innovation, Administrative Capacities, and Policy Instruments. In M. Lodge, & K. Wegrich (Eds.), *The Problem-Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities* (pp. 1-23). Oxford: Oxford University Press. DOI:10.1093/acprof:oso/9780198716365.003.0001

Kolar Bryan, T. (2011), *Exploring the Dimensions of Organizational Capacity for Local Service Delivery Organizations Using a Multi-Method Approach*, [https://vtechworks.lib.vt.edu/bitstream/handle/10919/30162/Bryan\\_TK\\_D\\_2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://vtechworks.lib.vt.edu/bitstream/handle/10919/30162/Bryan_TK_D_2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y), pristupljeno 19.4.2022.

Koprić, I., G. Marčetić, A. Musa, V. Đulabić, G. Lalić Novak (2014). *Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Lalić Novak, G. (2019), *Javne politike imigracije i integracije u Hrvatskoj – izazovi za javnu upravu*, Zagreb:

Lalić Novak, G., Vukojičić Tomić, T. (2017). Integracija stranaca i manjina u lokalnu zajednicu kao zadatak lokalne samouprave. U: I. Koprić, A. Musa, T. Giljević (ur.). *Građani, javna uprava, lokalna samouprava: jesu li mogući povjerenje, suradnja i potpora*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 273-294

Poljak, N., Šehić Relić, L. (2021), *Integracija državljana trećih zemalja, Priručnik za predstavnike jedinica lokalne samouprave*, Zagreb: Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske

Svara, J. H. (1998) The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration, *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 1, str. 51-58

## **Pravni izvori**

Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje 2017-2019, dostupno na: <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/AKCIJSKI%20PLAN%20ZA%20INTEGRACIJU%202017-2019.pdf>

Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba

Komunikacija Komisije o operativnim smjernicama za provedbu Provedbene odluke Vijeća 2022/382 o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine u smislu članka 5. Direktive 2001/55/EZ koja ima učinak uvođenja privremene zaštite (2022/C 126 I/01)

Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokol o statusu izbjeglica iz 1967. godine

Migracijska politika Republike Hrvatske za razdoblje 2013.-2015, NN 27/13

Odluka Vlade RH o uvođenju privremene zaštite u Republici Hrvatskoj za raseljene osobe iz Ukrajine od 7. ožujka 2022.

Pravilnik o obrascima i zbirkama podataka u postupku odobrenja međunarodne i privremene zaštite, NN85/2016

Pravilnik o sadržaju zdravstvenog pregleda tražitelja azila, azilanata, stranaca pod privremenom zaštitom i stranaca pod supsidijarnom zaštitom (NN 39/2008)

Pravilnik o standardima zdravstvene zaštite tražitelja međunarodne zaštite i stranca pod privremenom zaštitom, NN 28/20.

Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/382 od 4. ožujka 2022. o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine u smislu članka 5. Direktive 2001/55/EZ koja ima učinak uvođenja privremene zaštite, OJ L 71, 4.3.2022, p. 1–6

Rezolucija Vijeća o podjeli tereta s obzirom na prihvata i boravište raseljenih osoba, SL C 262, 7.10.1995., str. 1.

Odluka Vijeća 96/198/PUP o postupku uzbunjivanja i postupanja u izvanrednim situacijama radi podjele obveza u pogledu prihvaćanja i boravišta raseljenih osoba, SL L 63, 13.3.1996., str. 10.

Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, NN 70/15 i 127/17

Zakon o sustavu državne uprave, NN 66/19.

Zakon o strancima, NN 130/11, 74/13, 69/17 i 46/18

Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca u Republici Hrvatskoj, NN 80/13., 15/18., 26/21., 46/22.

Zakon o socijalnoj skrbi, NN 18/22.

Zakon o socijalnoj skrbi, NN18/22., 46/22.

Odluka Vlade RH o financiranju troškova za stambeno zbrinjavanje raseljenih osoba iz Ukrajine u pojedinačnom smještaju od 23. ožujka 2022., NN 37/2022

Odluka o osnivanju Međuresorne radne skupine za provedbu aktivnosti prihvata i zbrinjavanja izbjeglog stanovništva iz Ukrajine od 28. veljače 2022.

Odluka o nabavi i korištenju roba i usluga strateških robnih zaliha nastalih zbog ratnih djelovanja, prihvata i zbrinjavanja izbjeglica iz Ukrajine od 28. veljače 2022

Pravilnik o obrascima i zbirkama podataka u postupku odobrenja međunarodne i privremene zaštite, NN 85/16.

Uredba Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni uredaba (EU) br. 1303/2013 i (EU) br. 223/2014 u pogledu djelovanja kohezijske politike za izbjeglice u Europi (CARE), Službeni list Europske unije, L 109, 8. travnja 2022., str. 1 – 5.

Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 6. travnja 2022. o izmjeni uredaba (EU) br. 514/2014 o utvrđivanju općih odredaba o Fondu za azil, migracije te integraciju i o Instrumentu za financijsku potporu u području policijske suradnje, sprečavanja i suzbijanja kriminala te upravljanja krizama, (EU) br. 516/2014 o uspostavi Fonda za azil, migracije i integraciju i (EU)

2021/1147 o uspostavi Fonda za azil, migracije i integraciju, Službeni list Europske unije, L 112, 11. travnja 2022., str. 1 – 5.

### **Mrežni izvori**

<https://mzo.gov.hr/vijesti/obveza-obavjestavanja-nadleznog-skolskog-lijecnika-o-ukljucivanju-ucenika-u-skole-raseljenih-osoba-iz-ukrajine-pod-privremenom-zastitom-u-republici-hrvatskoj/4842>, pristupljeno 26.6.2022.

<https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>, pristupljeno 22.5.2022.

<https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>, pristupljeno 22.5.2022.

<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/05/ukraine-millions-displaced-traumatised-and-urgently-need-help-say-experts>, pristupljeno 22.5.2022.

<https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-response-ukraine-invasion/>, pristupljeno 22.5.2022.

<https://www.unhcr.org/news/press/2022/5/628a389e4/unhcr-ukraine-other-conflicts-push-forcibly-displaced-total-100-million.html>, pristupljeno 23.5.2022.

<https://www.migrationpolicy.org/article/eu-turkey-deal-five-years-on>, pristupljeno 26.5.2022.

<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/01/libya-eu-conditions-remain-hellish-as-eu-marks-5-years-of-cooperation-agreements/>, pristupljeno 26.5.2022.

<https://civilna-zastita.gov.hr/vijesti/javni-poziv-za-dostavu-ponuda-vlasnika-stambene-jedinice-za-stambeno-zbrinjavanje-raseljenih-osoba-iz-ukrajine-u-pojedinacnom-smjestaju/5518>, pristupljeno 25.5.2022.

<https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2022/04/04/ukraine-council-unlocks-17-billion-of-eu-funds-to-help-refugees/>, pristupljeno 25.6.2022.

<https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/propisi-i-odluke/122>, pristupljeno 25.6.2022.

<https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/informacije/zaposljavanje-i-rad/157>, pristupljeno 25.6. 2022.

<https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/informacije/izbjeglički-status/152>, 25.6.2022.

<https://mrosp.gov.hr/pristup-informacijama-16/16>, pristupljeno 26.6.2022.

<https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/informacije/socijalna-prava-i-pomoc/155>, pristupljeno 26.6.2022.

<https://mzo.gov.hr/vijesti/ukljucivanje-djece-i-ucenika-izbjeglica-iz-ukrajine-u-odgojno-obrazovni-sustav-republike-hrvatske/4816>, pristupljeno 26.6.2022.

<https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/informacije/obrazovanje/158>, pristupljeno 26.6.2022.