


# »We are with You, Ukraine« – analiza upravnih kapaciteta za implementaciju instituta privremene zaštite u Hrvatskoj

DOI: <https://doi.org/10.11567/met.38.1.2>  
UDK: 314.151.3-054.73]:35(497.5=161.2)“2022“  
Prethodno priopćenje  
Primljeno: 05.09.2022.  
Prihvaćeno: 07.11.2022.

Lucija Koren  <https://orcid.org/0000-0002-7127-977X>

Hrvatski pravni centar, Zagreb  
[lucija@gmail.com](mailto:lucija@gmail.com)

Goranka Lalić Novak  <https://orcid.org/0000-0001-5984-9779>

Katedra za upravnu znanost, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb  
[goranka.lalic@pravo.hr](mailto:goranka.lalic@pravo.hr)

## SAŽETAK

U radu se analizira odgovor Republike Hrvatske na masovni priljev osoba raseljenih iz Ukrajine od eskalacije sukoba u veljači 2022. Analiza je provedena na temelju koncepta upravnih kapaciteta, primijenjenog na prihvata i zbrinjavanje većeg broja osoba u situacijama humanitarne krize, a na temelju obveza RH prema Direktivi o privremenoj zaštiti EU-a. Direktivom su normirane različite obveze država članica EU-a u slučaju aktiviranja privremene zaštite te osiguravanje niza prava za raseljene osobe tijekom trajanja zaštite. U ovom su radu predmet analize *policy* dokumenti i propisi koji uređuju ovo područje te praksa tijela javne vlasti. Središnji je dio rada pregled regulatornog, provedbenog, koordinacijskog i analitičkog kapaciteta hrvatske javne uprave za provedbu instituta privremene zaštite u praksi. Zaključuje se da su upravni kapaciteti hrvatske javne uprave bili dostatni za uspostavu djelotvornog sustava prihvata i zbrinjavanja raseljenih osoba te usklađenog postupanja javne uprave u ostvarivanju njihovih prava. Brzom i djelotvornom djelovanju nadležnih tijela pridonijelo je nekoliko čimbenika: solidarizacija s Ukrajinom i osuda Rusije od svih političkih tijela u RH i EU-u, blizina sukoba, demografska sličnost raseljenih osoba i domaćeg stanovništva, iskustvo Domovinskog rata te opća podrška hrvatskog stanovništva za pomoć raseljenim osobama iz Ukrajine.

KLJUČNE RIJEČI: upravni kapacitet, javna uprava, osobe raseljene iz Ukrajine, masovni priljev, izbjeglice, privremena zaštita

## 1. UVOD

Na globalnoj razini migracijska kretanja potaknuta sukobima, političkim nestabilnostima, klimatskim promjenama, siromaštvom te kršenjem ljudskih prava sve su brojnija i intenzivnija. Prema službenim podacima UNHCR-a,

u svijetu je u 2022. broj prisilno raseljenih osoba dosegnuo gotovo sto milijuna, u odnosu na 84 milijuna krajem 2020.<sup>1</sup> Ovom porastu broja prisilno raseljenih osoba značajno je pridonijela i eskalacija sukoba na području Ukrajine – procjenjuje se da je više od 6,8 milijuna osoba izbjeglo iz Ukrajine u europske zemlje, od čega je neki oblik zaštite dobilo 3,9 milijuna.<sup>2</sup> Više od 6,6 milijuna osoba raseljeno je unutar same Ukrajine.<sup>3</sup>

Najveći teret zbrinjavanja raseljenih osoba iz Ukrajine snose susjedne države. U Poljsku je kao zemlju s najvećim priljevom raseljenih osoba ušlo više od 5,6 milijuna osoba, u Rumunjsku više od milijun, u Rusku Federaciju oko 3,2 milijuna, Mađarsku oko 1,2 milijuna te u Moldaviju i Slovačku zajedno više od 1,3 milijuna osoba.<sup>4</sup> Među zemljama prihvata našla se i Hrvatska, u koju je od 25. veljače do 24. kolovoza 2022. ušlo ukupno 21.557 raseljenih osoba iz Ukrajine, od kojih žena 49,9%, muškaraca 16,6% i djece 33,5 %.<sup>5</sup>

Nastala situacija izazvala je oštre osude ruske agresije te snažne izraze solidarnosti s nastalom humanitarnom katastrofom, kako na razini EU-a tako i u Republici Hrvatskoj.<sup>6</sup>

Na razini EU-a, kao odgovor, prvi put aktiviran je institut privremene zaštite,<sup>7</sup> posebni oblik zaštite usvojen na razini EU-a u prvom desetljeću 21. stoljeća i usmjeren na prihvata i zbrinjavanje većeg broja izbjeglih osoba u

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

<sup>2</sup> Podaci UNHCR-a na dan 23. 8. 2022., <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

<sup>3</sup> IOM, Ukraine Internal Displacement Report General Population Survey, Round 7, 23 July 2022, [https://displacement.iom.int/sites/default/files/public/reports/IOM\\_Ukraine%20Internal%20Displacement%20Report\\_R7\\_%20ENG.pdf](https://displacement.iom.int/sites/default/files/public/reports/IOM_Ukraine%20Internal%20Displacement%20Report_R7_%20ENG.pdf).

<sup>4</sup> Podaci UNHCR-a na dan 23. 8. 2022., <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

<sup>5</sup> Vidi: <https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/>.

<sup>6</sup> Naslov rada inspiriran je akcijom na osječkom Trgu slobode na kojem je dva tjedna nakon izbijanja sukoba postavljen veliki plakat podrške s vizualom srca s ukrajinskom i hrvatskom zastavom te natpisom »We are with you, Ukraine«. Vidi: <https://www.glas-slavonije.hr/488507/1/Jasna-poruka-dobrodoslice-i-potpore-svim-Ukrajincima>.

<sup>7</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 prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba, *OJ L* 212, 7.8.2001, str. 12–23 (dalje: Direktiva o privremenoj zaštiti). Direktiva definira privremenu zaštitu 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« (čl. 2. tč. a).

situacijama masovnog priljeva. Iako je EU bio suočen sa situacijama masovnog priljeva raseljenih osoba<sup>8</sup> i prije sukoba u Ukrajini, institut privremene zaštite do sada nije bio aktiviran.

Direktivom o privremenoj zaštiti normirane su različite obveze država članica EU-a u slučaju aktiviranja privremene zaštite te osiguravanje niza prava za raseljene osobe tijekom trajanja zaštite. Valja naglasiti komplementarnost i supsidijarnost sustava privremene zaštite u odnosu na postojeći sustav međunarodne zaštite država članica, a osmišljen je kako bi se u izvanrednim situacijama reagiralo na jedinstven način poduprt općeprihvaćenom regulacijom među državama članicama (Arenas, 2005: 437–438). 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 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 o privremenoj zaštiti nadalje su propisane minimalne obveze država članica prema osobama koje uživaju privremenu zaštitu: izdati 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.).

Odluka o postojanju masovnog priljeva politička je i prepuštena Vijeću EU-a. Vijeće je u ožujku 2022. odlučilo aktivirati institut privremene zaštite za osobe raseljene iz Ukrajine.<sup>9</sup> Odluka se primjenjuje na sljedeće kategorije osoba raseljenih iz Ukrajine od 24. veljače 2022.: ukrajinske državljanke koji su boravili u Ukrajini prije navedenog datuma, osobe bez

<sup>8</sup> Libija (2011.), Tunis (2011.), Ukrajina (2014.) i Sirija (2011. – u tijeku).

<sup>9</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, *OJ L 71*, 4. 3. 2022.

državljanstva i državljane trećih zemalja koji su uživali međunarodnu zaštitu ili jednaku nacionalnu zaštitu u Ukrajini prije 24. veljače 2022. te članove njihovih obitelji. Osim navedenih kategorija osoba Vijeće je dalo mogućnost državama članicama 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 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 osobe bez državljanstva i državljane trećih zemalja koji su zakonito boravili u Ukrajini i koji se ne mogu vratiti u sigurne i trajne uvjete u svoju zemlju ili regiju podrijetla (članak 2.).

Kako bi ispunile svoje obveze prema raseljenim osobama, države su dužne angažirati brojne resurse nacionalne javne uprave. Sposobnost javne uprave za upravljanje prihvatom i zbrinjavanjem velikog broja raseljenih osoba može se promatrati kroz prizmu upravnoga kapaciteta, shvaćenog kao skup vještina i kompetencija koje u svom radu stječe i koristi javna uprava kako bi olakšala i pridonijela rješavanju problema na razini cjelokupnoga upravnog sustava ili pojedine upravne organizacije (Giljević i Lalić Novak, 2020: 6). Lodge i Wegrich (2014), u kontekstu rasprave o kapacitetu za rješavanje problema državnih i nedržavnih aktera ključnih 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.

U ovom se radu analizira odgovor Republike Hrvatske na masovni priljev osoba pristiglih iz Ukrajine te se zaključuje je li upravni kapacitet hrvatske javne uprave adekvatan za njihov prihvat i zbrinjavanje, a na temelju obveza RH prema Direktivi o privremenoj zaštiti. Analizirani su *policy* dokumenti i propisi koji uređuju ovo područje te praksa tijela javne vlasti, na temelju javno dostupnih informacija i podataka.

Nakon ovog uvoda donosi se kratki pregled pravnog uređenja privremene zaštite u kontekstu hrvatskog sustava azila. Središnji je dio rada analiza regulatornog, provedbenog, koordinacijskog i analitičkog kapaciteta hrvatske javne uprave za provedbu instituta privremene zaštite u praksi. U zaključnom dijelu donose se rezultati analize.

## 2. PRAVNO UREĐENJE INSTITUTA PRIVREMENE ZAŠTITE U REPUBLICI HRVATSKOJ I ODGOVOR NA KRIZU U UKRAJINI

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o azilu usvojenim 2013. u pravni poredak RH prenesena je Direktiva o privremenoj zaštiti. Određena vrsta privremene zaštite, koja se u mnogočemu oslanjala na privremenu zaštitu iz Direktive, uvedena je u azilno zakonodavstvo RH već 2003. donošenjem Zakona o azilu.

Privremena zaštita uređena je u okviru Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (dalje: ZMPZ), odnosno uklopljena je kao svojevrsni treći oblik zaštite u okviru sustava azila. U praksi je, međutim, od početka prihvata osoba raseljenih iz Ukrajine napravljena jasna distinkcija prema sustavu međunarodne zaštite (uključuje azil i supsidijarnu zaštitu) i u pogledu pojednostavljivanja procedura i u odnosu na nadležna tijela za koordinaciju sustava privremene zaštite.

ZMPZ definira privremenu zaštitu, masovni priljev i raseljene osobe identično Direktivi te propisuje da Vlada RH donosi odluku o uvođenju privremene zaštite temeljem odluke Vijeća EU-a o postojanju masovnog priljeva (članak 78.). Nadalje, uređuje se trajanje privremene zaštite sukladno Direktivi (članak 79.), navode razlozi iz kojih bi nekoj osobi bila uskraćena privremena zaštita (članak 80.), uređuje se i situacija dragovoljnog odlaska stranca pod privremenom zaštitom u zemlju iz koje je raseljen (članak 81.) te dužnost suradnje Ministarstva unutarnjih poslova (dalje: MUP) s drugim relevantnim dionicima sustava zaštite raseljenih osoba u RH (članak 82.). Prava i obveze stranaca pod privremenom zaštitom uređene su člancima 83. – 92. i uključuju: pravo na boravak u RH i iskaznicu koja služi kao dokaz o zakonitom boravku (dozvola boravka); 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 praktičnoga radnog iskustva; pravo na hitnu zdravstvenu zaštitu te odgovarajuću i drugu zaštitu ranjivim skupinama osoba; pravo na osnovno i srednje obrazovanje te prekvalifikaciju i dokvalifikaciju pod istim uvjetima kao i hrvatski građani; pravo na spajanje obitelji; pravo na odgovarajući smještaj u slučaju da ne posjeduju vlastita novčana sredstva; 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 kojemu može komunicirati; pravo na podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

Pristup RH prema agresiji na Ukrajinu moguće je analizirati kroz glavne dokumente ključnih grana vlasti – Hrvatskog sabora i Vlade RH.

U Deklaraciji o Ukrajini od 25. veljače 2022. Hrvatski sabor najoštrije je osudio »ničim izazvanu agresiju na Ukrajinu i njezin suverenitet, teritorijalni integritet te neovisnost« i pozvao Rusiju da »odmah prestane s vojnim napadom i povuče svoje trupe s ukrajinskog teritorija«. Sabor je pozvao Vladu RH da »pruži humanitarnu i tehničku pomoć, te prihvati ukrajinske izbjeglice u ovom za Ukrajinu i za sav miroljubivi svijet teškom trenutku«.

Predsjednik Vlade RH Andrej Plenković osvrnuo se na početku 103. sjednice Vlade 24. veljače 2022. na rusku agresiju na Ukrajinu te u ime Vlade izrazio punu solidarnost s Ukrajinom, izrazio spremnost da se humanitarno i tehnički pomogne Ukrajini te prihvate i moguće ukrajinske izbjeglice, ako za to bude potrebe.<sup>10</sup>

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

U točki II. Odluke Vlade navedene su kategorije osoba kojima će se priznavati status stranaca pod privremenom zaštitom: 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 te 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<sup>11</sup> – zaštitu osigurava i osobama bez državljanstva te državljanima trećih zemalja (osim Ukrajine) koji ispunjavaju određene uvjete (odobreni su im međunarodna zaštita, stalni boravak

<sup>10</sup> Vidi: <https://vlada.gov.hr/vijesti/najostrije-osudjujemo-nicim-izazvanu-rusku-agresiju-na-ukrajinu-i-pozivamo-rusiju-da-odmah-prestane-s-vojn timer-napadom/33951>.

<sup>11</sup> Npr. Češka (ne priznaje privremenu zaštitu osobama pod međunarodnom zaštitom), Malta (ne priznaje privremenu zaštitu osobama sa stalnim boravkom), Švedska (zahtijeva vizu / biometrijsku putovnicu ili prijavu za međunarodnu zaštitu na granici).

itd.) 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.

### **3. UPRAVNI KAPACITETI SREDIŠNJE DRŽAVE I JEDINICA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE U PRIHVATU I ZBRINJAVANJU RASELJENIH OSOBA**

#### **3.1. Regulatorni kapacitet**

Regulatorni kapacitet javne uprave uključuje sposobnost za pravovremeno donošenje odluka, propisa i strateških dokumenata te drugih općih i pojedinačnih akata na državnoj i lokalnoj razini te upotrebu različitih instrumenata bolje regulacije (javno savjetovanje, simplifikacija, savjetovanje sa zainteresiranom javnošću /v. više u: Giljević i Lalić Novak, 2020/). U kontekstu upravljanja masovnim migracijama regulatorni kapacitet uključuje i brzu prilagodbu postojećih javnih politika, propisa i odluka novonastaloj situaciji.

Vlada RH vrlo je brzo nakon aktiviranja instituta privremene zaštite 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.,<sup>12</sup> Odluku o uvođenju privremene zaštite u Republici Hrvatskoj za raseljene osobe iz Ukrajine od 7. ožujka 2022.,<sup>13</sup> Odluku o financiranju troškova za stambeno zbrinjavanje raseljenih osoba iz Ukrajine u pojedinačnom smještaju od 23. ožujka 2022. te Javni poziv za dostavu ponuda vlasnika stambene jedinice za stambeno zbrinjavanje raseljenih osoba iz Ukrajine u pojedinačnom smještaju od 22. travnja 2022.

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. U hitnoj su proceduri usvojeni Zakon o izmjenama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju i zdrav-

<sup>12</sup> Vidi: <https://vlada.gov.hr/sjednice/104-sjednica-vlade-republike-hrvatske-34973/34973>.

<sup>13</sup> Vidi: <https://mup.gov.hr/vijesti/vlada-prihvatila-odluku-o-uvodjenju-privremene-zastite-u-republici-hrvatskoj-za-raseljene-osobe-iz-ukrajine/288564>.

stvenoj zaštiti stranaca u Republici Hrvatskoj te Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o socijalnoj skrbi.

Nadalje, nadležna ministarstva i druga tijela državne uprave donijela su različite odluke, smjernice ili upute za ostvarivanje pojedinih prava iz privremene zaštite: Hrvatski zavod za javno zdravstvo (Mjere za zaštitu od zaraznih bolesti i sadržaj zdravstvenog pregleda izbjeglica iz Ukrajine od 3. ožujka 2022.);<sup>14</sup> Ministarstvo zdravstva (dopis od 1. ožujka 2022. s uputama o pružanju zdravstvene zaštite izbjeglim osobama upućen ugovornim zdravstvenim ustanovama te ugovornim ordinacijama privatne prakse i ljekarnama,<sup>15</sup> dodatni dopisi od 4. ožujka 2022.<sup>16</sup> i 14. ožujka 2022.<sup>17</sup> kojima su proširena prava); Ministarstvo znanosti i obrazovanja (dalje: MZO) (dopis od 4. ožujka 2022. o uključivanju djece i učenika izbjeglica iz Ukrajine u odgojno-obrazovni sustav Republike Hrvatske upućen svim osnovnim i srednjim školama u RH, Odluka o provođenju pripreme nastave hrvatskoga jezika od 1. travnja 2022., dopis od 16. ožujka 2022. o uključivanju djece pod privremenom zaštitom u sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, dopis od 18. ožujka 2022. o obvezi obavještavanja nadležnog školskog liječnika o uključivanju učenika u škole, dopis osnovnim i srednjim školama od 31. svibnja o postupcima koji prethode završetku školske godine 2021./2022. te dopis od 15. lipnja 2022. o upisima raseljenih osoba u srednju školu za školsku godinu 2022./2023.).<sup>18</sup>

Na lokalnoj razini, Osječko-baranjska županija i Centar za nestalu i zlostavljaju djecu pristupili su izradi Akcijskog plana Slavonsko srce za obitelji iz Ukrajine<sup>19</sup> u cilju donošenja »dugoročnog projektnog plana za cjelokupnu integraciju djece i odraslih u svim aspektima života zajednice, koji će započeti pružanjem psihosocijalne pomoći«. <sup>20</sup> U izradu Akcijskog plana

<sup>14</sup> Vidi: <https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2022/03/MJERE-ZA-ZA%C5%A0TITU-OD-ZARAZNIH-BOLESTI-I-SADR%C5%BDAJ-ZDRAVSTVENOG-PREGLEDA-IZBJEGLICA-IZ-UKRAJINE.pdf>.

<sup>15</sup> Vidi: [https://www.upuz.hr/images/Pruzanje\\_zdravstvene\\_zastite\\_izbjeglim\\_osobama\\_iz\\_Ukrajine\\_12481.pdf](https://www.upuz.hr/images/Pruzanje_zdravstvene_zastite_izbjeglim_osobama_iz_Ukrajine_12481.pdf).

<sup>16</sup> Vidi: [https://www.hljk.hr/storage/upload/news/Dopuna\\_04.03.2022.\\_dopis\\_MZ\\_14117.pdf](https://www.hljk.hr/storage/upload/news/Dopuna_04.03.2022._dopis_MZ_14117.pdf).

<sup>17</sup> Vidi: [https://www.hljk.hr/storage/upload/news/Dopuna\\_14.03.2022.\\_Dopis\\_MZ\\_141135.pdf](https://www.hljk.hr/storage/upload/news/Dopuna_14.03.2022._Dopis_MZ_141135.pdf).

<sup>18</sup> Vidi: <https://mzo.gov.hr/vijesti/ukljucivanje-djece-i-ucenika-izbjeglica-iz-ukrajine-u-odgojno-obrazovni-sustav-republike-hrvatske-4826/4826>.

<sup>19</sup> Vidi: <https://www.osijek.hr/u-osijeku-predstavljen-akcijski-plan-slavonsko-srce-za-obitelji-ukrajine/>.

<sup>20</sup> Vidi: <https://cnzd.org/srce-za-ukrajinu/>.



uključeni su brojni lokalni dionici: 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.

Donošenje Plana mjera i aktivnosti za pomoć osobama raseljenima iz Ukrajine najavio je i Grad Pula.<sup>21</sup>

S obzirom na okolnosti humanitarne krize koja je zadesila države članice EU-a i brzog odgovora institucija EU-a 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. Nadležna ministarstva pravovremeno su i adekvatno obavijestila tijela iz svoje nadležnosti o sadržaju i načinu provođenja mjera za uspješan prihvata i zbrinjavanje raseljenih osoba, donoseći odluke i napatke te zadužujući ostala tijela državne uprave da pobliže urede područje svojega djelovanja vezano uz prihvata i zbrinjavanje raseljenih osoba iz Ukrajine. Navedeni regulatorni instrumenti dopuna su postojećem oskudnom regulatornom okviru privremene zaštite u RH koji se svodi na ZMPZ te nekolicinu provedbenih akata.

### 3.2. Provedbeni kapaciteti

Provedbeni kapaciteti odnose se na pružanje usluga u određenim sektorima (v. više u: Giljević i Lalić Novak, 2020), odnosno provedbu pojedinih prava iz opsega privremene zaštite u praksi (smještaj, statusna pitanja, zdravstvena zaštita, obrazovanje, socijalna skrb, rad). Također uključuju jednak pristup uslugama i mogućnostima, u skladu s pozitivnim zakonodavstvom.

*Smještaj.*<sup>22</sup> Osobe raseljene iz Ukrajine po dolasku u RH upućuju se najprije u jedan od tri prihvatna centra (Gospić, Osijek, Varaždin), gdje se zadržavaju do najviše 48 sati, a potom budu preseljene u neki od kolektivnih smještaja u kojima se osiguravaju besplatan smještaj i prehrana. Raseljene osobe mogu se smjestiti i u privatnom smještaju o svom trošku ili pak uz mogućnost naknade najmodavcu koju osigurava država prema Odluci Vlade RH o financiranju troškova za stambeno zbrinjavanje raseljenih osoba iz Ukrajine u pojedinačnom smještaju. Ovom odlukom predviđeno je sklapanje ugovora o najmu između vlasnika stambenih jedinica i MUP-a, Ravnateljstva

<sup>21</sup> Vidi: <https://www.pula.hr/hr/novosti/detail/23499/grad-pula-donijet-ce-plan-mjera-i-aktivnosti-za-pomoc-osobama-iz-ukrajine/>.

<sup>22</sup> Saznanja o funkcioniranju prihvatnih i kolektivnih centara stečena su temeljem terenskih posjeta suautorice ovog rada.

civilne zaštite, temeljem kojeg se vlasniku stambene jedinice mjesečno podmiruje trošak korištenja stambenih jedinica.<sup>23</sup>

U prihvatnim centrima osobe se po dolasku podvrgavaju testiranju na COVID-19 te orijentacijskom liječničkom pregledu prema uputi Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo.<sup>24</sup> Slijedi prijava u evidenciju Hrvatskoga Crvenog križa radi ostvarivanja prava na psihosocijalnu podršku, humanitarnu pomoć i zbog potreba Službe traženja, u svrhu olakšavanja eventualnih budućih postupaka spajanja obitelji.

*Statusna pitanja.* U centrima su prisutni službenici MUP-a ili policijski službenici koji zaprimaju njihove zahtjeve. Zahtjev za privremenu zaštitu rasejlene 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>25</sup> Omogućeno je i podnošenje zahtjeva na ukrajinskom jeziku putem *online* aplikacije *Croatia4Ukraine*.<sup>26</sup> Nakon odobrenja privremene zaštite osobi se izdaje iskaznica stranca pod privremenom zaštitom.

*Rad.* Stranac pod privremenom zaštitom može raditi u RH bez dozvole za boravak i rad ili potvrde o prijavi rada te ostvariti pravo na obrazovanje odraslih vezano uz zaposlenje, stručno usavršavanje i stjecanje praktičnoga radnog iskustva. Osobe pod privremenom zaštitom mogu se prijaviti u evidenciju nezaposlenih osoba Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (dalje: HZZ) osobnim dolaskom, putem e-pošte ili uz pomoć predstavnika HZZ-a u kolektivnom centru u kojem se nalaze. 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 adekvatna informiranost osoba koje žele stupiti na tržište rada te im se olakšao sam postupak prijave.<sup>27</sup> Na internetskim stranicama Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (dalje: MROSP) dostupne su detaljnije informacije o kontaktima, uslugama i po-

<sup>23</sup> 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 osiguravaju se u državnom proračunu RH.

<sup>24</sup> Vidi: <https://www.hzjz.hr/sluzba-epidemiologija-zarazne-bolesti/koronavirus-najnovije-preporuke>.

<sup>25</sup> Vidi: <https://croatia4ukraine.mup.hr/Pages/Zahtjev>.

<sup>26</sup> Vidi: <https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/informacije/izbjeglicki-status/152>.

<sup>27</sup> Vidi: <https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/informacije/zapostljavanje-i-rad/157>.

držci koju pružaju službenici HZZ-a te su izrađeni leci (objavljeni 8. ožujka 2022.) na ukrajinskom jeziku kako bi raseljene osobe bile obaviještene o svojim pravima vezanima uz zapošljavanje.<sup>28</sup>

*Zdravstvena zaštita.* Opseg zdravstvene zaštite stranaca pod privremenom zaštitom pobliže je utvrđen Pravilnikom o standardima zdravstvene zaštite tražitelja međunarodne zaštite i stranaca pod privremenom zaštitom 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. Nešto širi opseg zdravstvene zaštite jamči se ranjivim skupinama osoba. Prema uputi ministra zdravstva, izbjeglim osobama iz Ukrajine mora se omogućiti zdravstvena skrb na razini primarne i specijalističko-konzilijarne zdravstvene zaštite, što uključuje recepte, uputnice i lijekove s osnovne i dopunske liste lijekova na teret državnog proračuna. Osobe 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.<sup>29</sup> Izmjenama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca u Republici Hrvatskoj strancima pod privremenom zaštitom zajamčeno je ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu u istom opsegu kao i osobi osiguranoj u obveznome zdravstvenom osiguranju, na teret državnog proračuna.

*Socijalna skrb.* Strancima pod privremenom zaštitom omogućeno je ostvarivanje svih naknada i usluga u sustavu socijalne skrbi, uključujući i pravo na jednokratnu naknadu i pravo na uslugu smještaja iz sustava socijalne skrbi ako to zahtijevaju životne okolnosti u kojima su se našli. Jednokratna naknada iznosi do 2.500,00 kuna 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.

*Obrazovanje.* Prema uputi MZO-a, sve osnovne i srednje škole moraju osigurati svakom djetetu izbjeglici iz Ukrajine koje se uključuje u odgojno-obrazovni sustav sudjelovanje u pripremnoj nastavi hrvatskog jezika, istovremeno uključivanje u odgojno-obrazovni rad u razrednim odjelima u svim

<sup>28</sup> Vidi: <https://mrosp.gov.hr/zapolyuvannya-i-sotsial-na-dopomoha-dlya-derzhavy-ukrayiny-zaposljavanje-i-socijalna-skrb-za-drzavljanе-ukrajine-12590/12590>.

<sup>29</sup> Vidi: <https://www.hljk.hr/novosti/azurirana-obavijest-ministarstva-zdravstva-o-pruzanju-zdravstvene-zastite-izbjeglim-osobama-iz-ukrajine-n277>.

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 pripremnu nastavu hrvatskog jezika te vođenju evidencija o učenicima. Djeca se uključuju i u sustav ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, a vrtićima je poslana zamolba 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. MZO je svojim dopisima (od 18. ožujka, 31. svibnja i 15. lipnja 2022.) dao naputak svim osnovnim i srednjim školama o obvezi obavještanja nadležnoga školskog liječnika o uključivanju učenika u škole, raseljenih osoba iz Ukrajine pod privremenom zaštitom te 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). Na mrežnim stranicama MZO-a dostupni su i korisni dokumenti koji su namijenjeni što kvalitetnijoj pripremi odgojno-obrazovnih ustanova za prihvata djece raseljenih osoba i rad s njima, 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. Na mrežnoj 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 Croaticuma i *online* tečajevima, kao i o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija i inozemnih stručnih kvalifikacija.

Kao što je vidljivo iz ove analize, nadležna ministarstva u vrlo su kratkom roku odaslala naputke o postupanju svojim službama uključenima u provođenje mjera vezanih uz prihvata i zbrinjavanje osoba pod privremenom zaštitom. 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*, na kojoj se mogu pronaći sve relevantne informacije vezane uz prihvat, zbrinjavanje i ostvarivanje prava osoba raseljenih iz Ukrajine.

Brojne su jedinice lokalne samouprave poduzele razne dodatne mjere kako bi olakšale prihvat i boravak raseljenih osoba u svojim sredinama. Tako su neke, uz već postojeće mjere koje su lokalne javne službe poduzele prema napucima nadležnih ministarstava i koje se financiraju iz državnog proračuna, a vezano uz 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.

### 3.3. Koordinacijski kapacitet

Koordinacijski kapacitet uključuje povezivanje i suradnju između različitih sektora (horizontalno) i razina vlasti – lokalne, regionalne, središnje, europske (vertikalno). Budući da su politike migracija i integracije, uključujući slučaj masovnih migracijskih kretanja osoba kao posljedica ratnih sukoba, međusektorsko pitanje koje se tiče odgovornosti različitih aktera na različitim razinama vlasti, koordinacijski kapacitet uključuje i razvoj mehanizama dijaloga između različitih razina vlasti (v. više u: Giljević i Lalić Novak, 2020).

Već četiri dana nakon izbijanja sukoba u Ukrajini, 28. veljače 2022., Vlada RH osnovala je Međuresornu radnu skupinu za provedbu aktivnosti prihvata i zbrinjavanja izbjeglog stanovništva iz Ukrajine, čijim radom koordinira MUP, a Ravnateljstvo civilne zaštite MUP-a obavlja stručne, tehničke i administrativne poslove za rad Skupine.

Kako bi se omogućio sveobuhvatan pristup koordinaciji i provedbi svih aktivnosti vezanih uz prihvat i druge poslove nužne za zbrinjavanje izbjeglog stanovništva, u sastavu Međuresorne radne skupine nalaze se: predstavnici Ureda predsjednika i Ureda potpredsjednika Vlade RH, predstavnici relevantnih ministarstava (MUP-a, Ministarstva vanjskih i europskih poslova, Ministarstva financija, Ministarstva zdravstva, MZO-a, Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, MROSP-a, Ministarstva turizma i sporta, Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja, Ministarstva poljoprivrede, Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, Ministarstva kulture i medija, Ministarstva obrane), drugih državnih tijela (Središnjeg državnog ureda za obnovu i stambeno zbrinjavanje, Agencije za pravni promet i posredovanje nekretninama) te predstavnici ukrajinske nacionalne manjine u RH.

Glavna zadaća skupine jest koordinirano djelovanje svih nadležnih tijela i institucija te provođenje mjera i aktivnosti s ciljem pružanja humanitarne pomoći, prihvata i zbrinjavanja izbjegloga stanovništva iz Ukrajine. Nadalje, radna skupina zadužena je za koordinaciju i provedbu svih aktivnosti vezanih uz prihvata i smještaj, organizaciju prehrane, pružanje zdravstvene zaštite, rješavanje statusnih pitanja, obrazovanja i druge poslove nužne za zbrinjavanje izbjeglog stanovništva iz Ukrajine. Financijska sredstva potrebna za provedbu navedenih mjera i aktivnosti osiguravaju se u državnom proračunu.

Važan je koordinacijski instrument mrežna stranica *Hrvatska za Ukrajinu*, koja nudi detaljne informacije, na ukrajinskom, engleskom i hrvatskom jeziku, vezane uz 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, informacije za one koji žele ponuditi pomoć, statističke podatke (broj ulazaka, udio raseljenih osoba u RH po spolu, broj osoba smještenih u pojedinačnim i kolektivnim smještajnim kapacitetima i sl.), kontakt-brojeve, adrese i e-mail adrese institucija i organizacija koje su uključene u pomoć raseljenim osobama.

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

Nadalje, svaka institucija uključena u provođenje mjera prihvata i zbrinjavanja uvela je posebnu e-mail adresu namijenjenu za upućivanje pitanja vezanih uz privremenu zaštitu iz područja svoje nadležnosti, što je primijećeno i kod drugih dionika uključenih u pomaganje raseljenim osobama (npr. organizacije civilnog društva).<sup>30</sup>

Ravnateljstvo civilne zaštite održalo je 7. ožujka 2022. prvi sastanak s predstavnicima nevladinih udruga civilnog društva, uredima pravobraniteljica (pučka, za ravnopravnost spolova, za djecu i osobe s invaliditetom), predstavnicima Hrvatskoga Crvenog križa i Ravnateljstva policije kako bi se udruge i pravobraniteljice informirale o situaciji te dogovorilo zajedničko djelovanje i koordinacija aktivnosti na redovitijoj osnovi.<sup>31</sup> Ovi su sastanci

<sup>30</sup> Vidi npr. <https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/informacije/zaposljavanje-i-rad/157>, <https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/informacije/socijalna-prava-i-pomoc/155>, <https://cnzd.org/srce-za-ukrajinu/>.

<sup>31</sup> Vidi: <https://civilna-zastita.gov.hr/vijesti/u-ravnateljstvu-civilne-zastite-odrzan-radni-sastanak-s-predstavnicima-udruga-civilnog-drustva/5450>.

važan faktor koji pospješuje koordinaciju aktivnosti i zajedničko djelovanje između državnih institucija, organizacija civilnog društva i inicijativa građana (SOS Ukrajina). Takvi sastanci održani su šest puta.<sup>32</sup>

Na lokalnoj razini održavaju se 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.<sup>33</sup>

Nadalje, kako je pokazala analiza provedbenoga kapaciteta u ovom radu, 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.

Brzom uspostavom koordinacijskih i operativnih tijela postavljena je osnova za učinkovito provođenje mjera prihvata i zbrinjavanja osoba raseljenih iz Ukrajine.

### 3.4. Analitički kapacitet

Analitički kapacitet odnosi se na sposobnost javne uprave da ocijeni svoj sustav, predvidi njegov budući razvoj i što je više moguće nadzire provedbu prikupljanja podataka i razvoj mehanizama za planiranje, praćenje i ocjenjivanje rezultata javnih politika te usporedbu ostvarenih i planiranih ciljeva i mjera (v. više u: Giljević i Lalić Novak, 2020).

Na nedostatak analitičkog pristupa pri uređenju privremene zaštite u RH mogu upućivati specifičnost situacije i brza reakcija vlasti kojom je uspostavljen regulatorni, provedbeni i koordinacijski okvir privremene zaštite. Naime, odluke su se donosile u vrlo kratkom vremenu, a zakoni su izmijenjeni u hitnoj proceduri. Sukob u Ukrajini i posljedično iseljavanje stanovništva kriznog je karaktera, pa nije moguće u potpunosti predvidjeti opseg kapaciteta za prihvata i zbrinjavanje osoba jer nije moguće predvi-

<sup>32</sup> Vidi: <https://civilna-zastita.gov.hr/vijesti/u-ravnateljstvu-civilne-zastite-odrzan-radni-sastanak-s-predstavicima-udruga-civilnog-drustva/5450>. Suautorica ovog rada sudjelovala je na dva sastanka.

<sup>33</sup> Vidi: <http://www.miholjstina.info/vijesti/osjecko-baranjska-zupanija-primjer-dobrog-prihvata-raseljenih-osoba-iz-ukrajine/>, <https://www.varazdinska-zupanija.hr/vijesti/obilazak-prihvatno-tranzitnih-i-kolektivnih-smjestaja-na-podrucju-varazdinske-zupanije-markt-sustav-civilne-zastite-ali-i-sve-institucije-jls-odlicno-su-koordinirane-oko-prihvata-raseljenih-osoba-iz-ukrajine.html>, <https://bbz.hr/vijesti/zupanijski-stozer-civilne-zastite-razmatrao-situaciju-vezanu-za-prihvata-ras>, <https://www.novolist.hr/rijeka-regija/lika-senj/damir-trut-gospicki-prihvatni-centar-za-izbjeglice-treba-nam-bitu-uzor/>.

djeti broj osoba koje će upravo u Hrvatskoj zatražiti privremenu zaštitu, kao ni trajanje sukoba, odnosno dinamiku vraćanja raseljenih osoba u Ukrajinu ili pak odlaska u druge države članice EU-a. Nadalje, relativno kratko vrijeme od eskalacije sukoba do trenutka pisanja ovog rada (šest mjeseci) utječe i na mogućnosti evaluacije planiranih i ostvarenih ciljeva i mjera. Stoga se analitički kapacitet ovdje analizira u odnosu na sljedeće pokazatelje: prikupljanje i dostupnost statističkih podataka o broju raseljenih osoba, odnos priljeva osoba i pripreme smještajnih kapaciteta te evaluacija ostvarivanja ciljeva i mjera na temelju informiranosti raseljenih osoba o pravima iz privremene zaštite i problemima u ostvarivanju tih prava.

Na razini cijele Hrvatske prikupljaju se statistički podaci o brojevima prispijelih osoba te njihovoj rodnoj i dobnoj strukturi. Ti podaci, kao i podaci o popunjenosti smještajnih kapaciteta dostupni su javnosti na mrežnoj stranici *Hrvatska za Ukrajinu*.

Što se tiče angažiranja smještajnih kapaciteta, vidljivo je da su nadležna tijela, na osnovi broja i strukture raseljenih osoba koje dolaze u RH, postupno širila mrežu smještaja u različitim dijelovima RH. Prema dostupnim podacima, prvi smještani kapacitet pripremljen je 25. veljače (Grad Zagreb); 27. veljače još tri u Osječko-baranjskoj i Varaždinskoj županiji; 2. – 5. ožujka jedan u Gradu Zagrebu, četiri u Ličko-senjskoj, dva u Osječko-baranjskoj te jedan u Zagrebačkoj županiji; 8. ožujka tri u Ličko-senjskoj i jedan u Varaždinskoj županiji; 9. ožujka po jedan u Brodsko-posavskoj i Virovitičko-podravskoj županiji; 10. – 14. ožujka tri u Osječko-baranjskoj te po jedan u Varaždinskoj, Splitsko-dalmatinskoj i Ličko-senjskoj županiji; 15. – 17. ožujka jedan u Ličko-senjskoj i dva u Osječko-baranjskoj županiji; 20. ožujka po jedan u Ličko-senjskoj i Virovitičko-podravskoj te dva u Požeško-slavonskoj županiji; 22. ožujka dva u Osječko-baranjskoj i jedan u Vukovarsko-srijemskoj županiji te od 24. ožujka do 5. travnja po dva u Karlovačkoj i Osječko-baranjskoj i po jedan u Zadarskoj i Brodsko-posavskoj županiji. Frekvencija otvaranja smještajnih kapaciteta odgovara pojačanom priljevu osoba nakon početka sukoba.

Što se tiče ostvarivanja prava, 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 je pak 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. Ovakav zaključak izvodimo iz osobnog opažanja – u organizacijama civilnog društva koje pružaju besplatnu pravnu pomoć s vremenom je primijećen značajan pad u obraćanju raseljenih osoba vezano uz osnovna pitanja o pravu na smještaj, zdravstvenu zaštitu, socijalna prava, pravo na obrazovanje i pravo na rad.<sup>34</sup> Iako je primijećen pad broja upita zaprimljenih u Hrvatskom pravnom centru u svibnju i kolovozu 2022.,<sup>35</sup> stranke se i dalje obraćaju, no ponajprije vezano uz pitanja koja prelaze okvir ostvarivanja osnovnih prava zajamčenih osobama raseljenim iz Ukrajine u Hrvatskoj. Tako se njihovi upiti odnose na, primjerice, otvaranje obrta, prijevod dokumenata, prigovor na račun veterinarskih usluga, plaćanje troškova zdravstvenih usluga koje ne spadaju u opseg zaštite čiji se troškovi pokrивaju na teret državnog proračuna i sl.<sup>36</sup> Navedeno bi moglo upućivati kako se provedba mjera prihvata i zbrinjavanja učinkovito odvija u pogledu ostvarivanja osnovnih prava raseljenih osoba kojima je odobrena privremena zaštita. S druge strane, potrebno je pratiti kako će se rješavati pravne praznine koje se javljaju u praksi.

#### 4. ZAKLJUČAK

Republika Hrvatska je zahvaljujući svom zemljopisnom položaju suočena s umjerenim priljevom 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 postupno ojačavala i poboljšavala u skladu s odlukama i uputama 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, postavile uvjete za tehničku i logističku provedbu prihvata i zbrinjavanja te osigurale sredstva za pokrivanje troškova u državnom proračunu. Pojedine lokalne i regionalne vlasti uvodile su i dodatne mjere te koordinacijske instrumente kako bi se olakšali prihvata i zbrinjavanje osoba na njihovu području.

<sup>34</sup> Osobna saznanja autorica rada.

<sup>35</sup> Hrvatski pravni centar zaprimio je sljedeći broj upita: veljača – 1, ožujak – 53, travanj – 55, svibanj – 16, lipanj – 62, srpanj – 51, kolovoz – 3. Izvor: osobna saznanja autorica rada.

<sup>36</sup> Osobna saznanja autorica rada.

Budući da je privremena zaštita primarno regulirana na nacionalnoj razini, odluke Vlade, nadležnih ministarstava i službi te zakonodavna aktivnost glavni su regulatorni instrumenti kojima se uređuje sustav prihvata i zbrinjavanja raseljenih osoba iz Ukrajine. Vrijeme donošenja većine odluka nastupilo je za mjesec dana ili manje od dana donošenja Odluke o privremenoj zaštiti, što se može smatrati pravodobnim.

Što se tiče ostvarivanja prava u praksi, i na državnoj i na lokalnoj razini poduzete su mjere za pristup pravima i uslugama kako su zajamčeni domaćim zakonodavstvom. Odluke kojima su nadležna tijela javne uprave regulirala prava i obveze osoba pod privremenom zaštitom u skladu su sa zahtjevima predviđenima regulativom EU-a; štoviše, u nekim je područjima opseg prava veći od onog što je svaka država članica EU-a dužna zajamčiti prema Direktivi o privremenoj zaštiti.<sup>37</sup>

Uvođenjem koordinacijskih instrumenata (međuresorna skupina, redoviti sastanci) 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 ni preklapanje aktivnosti. Uspostava mrežne stranice *Hrvatska za Ukrajinu* bitan je koordinacijski instrument, nudeći detaljne informacije vezane uz prihvata i zbrinjavanje raseljenih osoba iz Ukrajine. 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.

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 povezanosti planiranih ciljeva i mjera i njihova ostvarenja u praksi jer su mehanizmi praćenja i evaluacije općenito slabije razvijeni u hrvatskoj javnoj upravi.

Iz perspektive reakcije na humanitarnu krizu, na temelju analize provedene u ovom radu zaključuje se da su upravni kapaciteti hrvatske javne uprave bili dostatni za uspostavu djelotvornog sustava prihvata i zbrinjavanja raseljenih osoba te usklađenog postupanja javne uprave u ostvarivanju njihovih prava, čime je RH uspješno ispunila svoje obveze iz Direktive o privremenoj zaštiti.

<sup>37</sup> Npr. u RH su osobe pod privremenom zaštitom izjednačene u socijalnim pravima s hrvatskim građanima, opseg zdravstvene zaštite koja im se pruža mnogo je širi no što je predviđeno Direktivom.

Brzom i djelotvornom djelovanju nadležnih tijela zasigurno je pridonijelo nekoliko čimbenika: solidarizacija s Ukrajinom i osuda Rusije od svih političkih tijela u RH (ali i EU-u), blizina sukoba (na europskom teritoriju), demografska sličnost raseljenih osoba i domaćeg stanovništva (boja kože, vjerska pripadnost), iskustvo Domovinskog rata te opća podrška hrvatskog stanovništva za pomoć raseljenim osobama.

## LITERATURA

- 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): 435–450. <https://doi.org/10.1163/157181605776293246>
- Giljević T. i Lalić Novak, G. (2020). Integration of migrants through a prism of specific sustainable development goals: A perspective of public administration, *Sustainable Development*, 28 (4): 1002–1009. <https://doi.org/10.1002/sd.2052>
- Lodge, M. i Wegrich, K. (2014). Introduction: Governance Innovation, Administrative Capacities, and Policy Instruments, u: M. Lodge i K. Wegrich (ur.). *The Problem-Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*. Oxford: Oxford University Press, 1–23. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198716365.003.0001>

## PRAVNI IZVORI

- Deklaracija o Ukrajini od 25. veljače 2022., *Narodne novine*, 25/22.
- 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, *OJ L 212*, 7. 8. 2001., 12–23.
- Javni poziv za dostavu ponuda vlasnika stambene jedinice za stambeno zbrinjavanje raseljenih osoba iz Ukrajine u pojedinačnom smještaju od 22. travnja 2022., *Narodne novine*, 37/22.
- 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., <https://vlada.gov.hr/sjednice/104-sjednica-vlade-republike-hrvatske-34973/34973> (21. 8. 2022.).
- Odluka o osnivanju Međuresorne radne skupine za provedbu aktivnosti prihvata i zbrinjavanja izbjeglog stanovništva iz Ukrajine od 28. veljače 2022., *Narodne novine*, 43/2016, <https://vlada.gov.hr/sjednice/104-sjednica-vlade-republike-hrvatske-34973/34973> (21. 8. 2022.).
- Odluka Vlade RH o uvođenju privremene zaštite u Republici Hrvatskoj za raseljene osobe iz Ukrajine od 7. ožujka 2022., <https://mup.gov.hr/vijesti/vlada-prihvatila-odluku-o-uvodjenju-privremene-zastite-u-republici-hrvatskoj-za-raseljene-osobe-iz-ukrajine/288564> (21. 8. 2022.).
- Odluka Vlade RH o financiranju troškova za stambeno zbrinjavanje raseljenih osoba iz Ukrajine u pojedinačnom smještaju od 23. ožujka 2022., *Narodne novine*, 37/22.

Pravilnik o standardima zdravstvene zaštite tražitelja međunarodne zaštite i stranca pod privremenom zaštitom, *Narodne novine*, 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, 1–6.

Zakon o azilu, *Narodne novine*, 103/03.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o azilu, *Narodne novine*, 143/13.

Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o socijalnoj skrbi, *Narodne novine*, 46/22.

Zakon o izmjenama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine*, 46/22.

Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, *Narodne novine*, 70/15, 127/17.

## **“We are With You, Ukraine” – Analysis of the Administrative Capacities in the Implementation of Temporary Protection in Croatia**

Lucija Koren, Goranka Lalić Novak

### SUMMARY

The number of forcibly displaced persons in the world is on the rise, and the escalation of the conflict in the territory of Ukraine has contributed significantly to this increase. According to UNHCR estimates, more than 6.8 million people fled from Ukraine to European countries, and more than 6.6 million were displaced within Ukraine itself. The greatest burden of caring for displaced persons from Ukraine is borne by the neighbouring countries. The situation caused strong condemnations of Russian aggression and widespread expressions of solidarity with the humanitarian disaster, both in the EU and in the Republic of Croatia.

In order to provide shelter and support to displaced persons, states have to use numerous resources of their national public administrations. The ability of a public administration to manage the reception and care of a large number of displaced persons can be viewed through the prism of administrative capacity, understood as a set of skills and competencies that a public administration acquires and uses in its work in order to facilitate and contribute to solving problems at the level of the entire administrative system or individual administrative organisations. In the context of the discussion about the problem-solving capacity of state and non-state actors involved in governance, Lodge and Wegrich (2014) consider the ways of using state resources and their connection with administrative capacities. For this purpose, they distinguish between four types of administrative capacity – regulatory, delivery, coordination and analytical.

The paper analyses the response of Croatia to the mass influx of displaced persons from Ukraine since the escalation of the conflict in February 2022. The analysis was based on the concept of administrative capacity, applied to the reception and care of a large number of persons in humanitarian crises, and on the obligations of Croatia

under the EU Temporary Protection Directive. This Directive regulates various obligations of EU member states in the event of the activation of temporary protection and the provision of a number of rights to displaced persons for the duration of the protection. The subjects of analysis are policy documents, regulations governing this area and the practice of public authorities.

The paper is divided into four parts. The introductory part provides a general overview of the situation and statistical data on the number of people displaced from Ukraine, as well as an overview of the temporary protection institute as governed by EU regulations. It also states the purpose, subject and expected contribution of the paper.

The second part provides a brief overview of the legal regulation of temporary protection in the context of the Croatian asylum system and analyses Croatia's approach to aggression against Ukraine based on the most important documents of the key branches of government, the Croatian Parliament and the Government of the Republic of Croatia. Temporary protection is regulated within the framework of the Act on International and Temporary Protection, i.e., it is included as a kind of third form of protection within the asylum system. In practice, however, since the beginning of the acceptance of displaced persons from Ukraine, a clear distinction has been made according to the system of international protection (including asylum and subsidiary protection), both in terms of simplifying procedures and in relation to the authorities competent for coordinating the temporary protection system.

The central part of the paper provides an overview of the administrative capacities of the Croatian public administration (at state and local levels) for implementing the legal institute of temporary protection in practice. Regulatory capacity refers to the ability to make timely decisions, regulations, strategic documents and other general and individual acts, at the state and local level, and the use of various instruments for better regulation. The results indicate that the regulatory framework in Croatia was established in a remarkably short time, based on the coordinated action of key stakeholders who were tasked with implementing measures for the reception and care of displaced persons from Ukraine. Competent ministries timely and adequately informed the bodies under their jurisdiction about the content and implementation method of measures for the successful reception and care of displaced persons, issued decisions and instructions, and tasked other state administration bodies to regulate more closely the area of their activities related to the reception and care of displaced persons from Ukraine. Delivery capacities refer to the provision of services in certain sectors, that is, the implementation of certain rights from the scope of temporary protection in practice. The paper showed that, in a very short period of time, the competent ministries sent operational instructions to their departments involved in the implementation of measures related to the reception and care of persons under temporary protection. The website "Croatia for Ukraine" was established in order to provide general information to displaced persons, stakeholders involved in the reception and care system, as well as citizens. Besides, a number of local self-government units took various additional measures to facilitate the reception and stay of displaced persons in their communities. Coordination capacity includes connection and cooperation between various sectors (horizontal) and levels of government – local, regional, central, and European (vertical). Very quickly, various coordination mechanisms were established, which laid the basis for the efficient implementation of measures for the reception and care of displaced persons. Analytical capacity refers to the ability of a public administration to evaluate its system,

predict future development and, as much as possible, supervise the implementation, data collection and development of mechanisms for planning, monitoring and evaluating the results of public policies and comparing achieved and planned goals and measures. The conflict in Ukraine and the consequent flight of the population is of a crisis nature, so it is not possible to fully predict the extent of the capacity to receive and care for people because it is not possible to foresee the number of people who will request temporary protection in Croatia, or the duration of the conflict, i.e., the dynamics of the return of displaced people to Ukraine or their departure to other EU member states. Furthermore, the relatively short period of time that passed from the escalation of the conflict to the moment of writing this paper affects the possibility of evaluating planned and achieved goals and measures. Therefore, the analytical capacity is analysed in relation to the following indicators: the collection and availability of statistical data on the number of displaced persons, the relationship between the influx of persons and the preparation of accommodation facilities, and the evaluation of the achievement of goals and measures based on the awareness of displaced persons about the rights granted under temporary protection and problems in exercising those rights.

The fourth part includes concluding considerations. It is concluded that the administrative capacities of the Croatian public administration for implementation, regulation and coordination proved to be sufficient for a timely and appropriate response to this type of humanitarian crisis. However, considering that only a few months have passed since the activation of temporary protection, it is too early to draw conclusions about the connection between the planned goals and measures and their practical delivery as monitoring and evaluation mechanisms are generally less developed in the Croatian public administration.

It is concluded that several factors contributed to the quick and effective action of the competent authorities: solidarity with Ukraine and condemnation of Russia by all political bodies in Croatia and the EU, the proximity of the conflict, the demographic similarity of displaced persons and the local population, the experience of the Croatian War of Independence, and the general support of the Croatian citizens for helping displaced persons.

**KEY WORDS:** administrative capacity, public administration, persons displaced from Ukraine, mass influx, refugees, temporary protection