

PREDLOG JAVNE POLITIKE

Od privremene zaštite do uređene tranzicije

Predlog za unapređenje mehanizma privremene zaštite u Republici Srbiji

Marko Milanović i Sara Lunić

ideas

IMPRESUM

Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS je jedna od vodećih organizacija civilnog društva u Srbiji, sa sedištem u Beogradu, koja na jedinstven način kombinuje istraživanje i razvoj javnih politika sa direktnom podrškom najranjivijim grupama. Naša misija je da gradimo trajna rešenja za složene društvene probleme i stvaramo pravednije društvo za sve.

PUBLIKACIJA

Od privremene zaštite do uređene tranzicije: predlog za unapređenje mehanizma privremene zaštite u Republici Srbiji

AUTORI

Marko Milanović
Sara Lunić

IZDAVAČ

Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS

DIZAJN

Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS

FOTOGRAFIJA NA KORICI

Anastasiia Krutota / Unsplash

GODINA

2026

MESTO

Beograd

Ovaj zagovarački dokument pripremljen je u okviru programa IDEAS-a „Azil i migracije", kao doprinos informisanoj javnoj raspravi o unapređenju mehanizma privremene zaštite i njegovom usklađivanju sa pravnim tekovinama Evropske unije. IDEAS stoji na raspolaganju nadležnim organima za konsultacije o predlozima iznetim u ovom dokumentu, njihovo detaljnije obrazloženje i stručnu podršku u daljoj razradi.

Sadržaj

Rezime za donosioce odluka **4**

1 Uvod **6**

1.1 Predmet i cilj dokumenta 6

1.2 Metod i izvori 6

1.3 Kome je dokument upućen 7

2 Priroda instituta i međunarodni standardi **8**

2.1 Pojam i obeležja privremene zaštite 8

2.2 Standardi UNHCR-a: zaštita orijentisana ka rešenjima 8

2.3 Pravo Evropske unije: Direktiva 2001/55/EZ i njena primena 9

2.4 Pouke sudske prakse Suda pravde Evropske unije 9

3 Pravni okvir i primena u Republici Srbiji **10**

3.1 Zakon o azilu i privremenoj zaštiti 10

3.2 Odluka Vlade i njena primena 2022–2026. godine 10

3.3 Ključni podaci: mala, stabilna i pretežno ranjiva populacija 11

4 Ograničenja postojećeg okvira **11**

4.1 Trajanje zaštite i odnos podzakonskog akta prema zakonu 11

4.2 Odsustvo uređenog postupka za podnošenje zahteva za privremenu zaštitu i kontinuitet statusa 12

4.3 Katalog prava uži od minimalnih standarda 12

4.4 Odsustvo tranzicionog okvira i izlazne strategije 13

5 Zašto je unapređenje u interesu Republike Srbije **14**

5.1 Asimetrija rizika 14

5.2 Šest razloga za delovanje 15

6 Predlozi normativnih rešenja **15**

6.1 Izmena člana 75. i produžavanje zaštite u zakonskim okvirima 15

6.2 Dopuna člana 76. i sadržina zaštite 15

6.3 Postupak podnošenja zahteva za privremenu zaštitu, pravno dejstvo potvrde o registraciji i kontinuitet statusa 16

6.4 Novi član 76a kao pravni most ka trajnijim statusima 18

6.5 Uređen prestanak zaštite 19

6.6 Nacionalna tranziciona šema i transparentnost podataka 20

7 Mapa puta sprovođenja **20**

Rezime za donosioce odluka

Dokument analizira četiri godine primene privremene zaštite u Srbiji i predlaže konkretne normativne i operativne korake za kontinuitet statusa, potpuniji pristup pravima i prelazak ka trajnijim rešenjima.

Privremena zaštita je institut hitne, kolektivne i vremenski ograničene zaštite, osmišljen za situacije masovnog priliva raseljenih lica u kojima bi sprovođenje pojedinačnih postupaka azila bilo neizvodljivo ili bi ugrozilo funkcionisanje sistema azila. Njena svrha nije da zameni međunarodnu zaštitu, već da u vanrednoj situaciji obezbedi neposredan, uređen i pravno predvidiv odgovor države. U Republici Srbiji institut je prvi put aktiviran Odlukom Vlade o pružanju privremene zaštite u Republici Srbiji raseljenim licima koja dolaze iz Ukrajine, objavljenom 18. marta 2022. godine.[1]

Četiri godine kasnije, iskustvo primene pokazuje da je postojeći okvir uspešno odgovorio na fazu hitnog prihvata, ali da nije prilagođen produženoj raseljenosti. To se najpre vidi kod trajanja zaštite. Produžavanje „dok postoje razlozi", uvedeno izmenom Odluke Vlade iz 2024. godine, nema izričito uporište u članu 75. Zakona o azilu i privremenoj zaštiti (u daljem tekstu: ZAPZ), koji ukupno trajanje ograničava na najviše dve godine. Time je nastao nesklad podzakonskog akta sa zakonom, koji otvara ozbiljno pitanje saglasnosti sa članom 195. Ustava.[2] Pravne praznine postoje i u sadržini zaštite. Katalog prava iz člana 76. ZAPZ uži je od minimalnih standarda Direktive 2001/55/EZ u pogledu socijalne pomoći, smeštaja i obrazovanja, a isprava korisnika u praksi ne obezbeđuje uvek nesmetano dokazivanje statusa i ostvarivanje prava. Najzad, nije uređen ni prelazak korisnika na trajnije osnove boravka ni posledice prestanka zaštite. Ne postoji pravni most ka trajnijim statusima za lica koja godinama zakonito borave, rade i školuju decu u Srbiji, ni uređen postupak za slučaj njenog prestanka. Sve se to događa u trenutku kada je Savet Evropske unije 30. jula 2026. godine zaštitu produžio do 4. marta 2028. godine, a Preporukom od 16. septembra 2025. godine utvrdio koordinisani, ali neobavezujući, pristup tranziciji.[3,4]

Predložena unapređenja ostvaruju se izmenama i dopunama postojećih propisa, bez dodatnog opterećenja institucija. Nečinjenje, nasuprot tome, produbljuje pravnu nesigurnost za korisnike i za organe koji postupaju, jer produžavanje zaštite počiva na osnovu koji se u svakom trenutku može osporiti pred Ustavnim sudom. Poseban rizik predstavlja uticaj na sistem azila. U slučaju naglog prestanka zaštite, znatan deo populacije od oko 1.400 korisnika prešao bi u pojedinačne postupke azila, pa bi se sistem koji godišnje odluči o oko 130 zahteva suočio sa više stotina novih predmeta. Takav ishod poslao bi i negativan signal u pristupnim pregovorima u okviru Poglavlja 24.

---

[1] Odluka o pružanju privremene zaštite u Republici Srbiji raseljenim licima koja dolaze iz Ukrajine, „Službeni glasnik RS", br. 36/2022, 21/2023 i 21/2024 (u daljem tekstu: Odluka Vlade).

[2] Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS", br. 98/2006 i 115/2021, čl. 194. i 195. (u daljem tekstu: Ustav).

[3] Savet Evropske unije, *Sprovedbena odluka Saveta (EU) 2023/2409 od 19. oktobra 2023. godine*, SL L, 2023/2409, 24. 10. 2023, dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2023/2409/oj/eng; *Sprovedbena odluka Saveta (EU) 2024/1836 od 25. juna 2024. godine*, SL L, 2024/1836, 3. 7. 2024, dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2024/1836/oj/eng; *Sprovedbena odluka Saveta (EU) 2025/1460 od 15. jula 2025. godine*, SL L, 2025/1460, 24. 7. 2025, dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2025/1460/oj/eng; *Sprovedbena odluka Saveta (EU) 2026/1912 od 30. jula 2026. godine o produženju privremene zaštite uvedene Sprovedbenom odlukom (EU) 2022/382*, SL L, 2026/1912, dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2026/1912/oj/eng [pristupljeno 3. oktobra 2026] (u daljem tekstu: Odluke o produženju 2023–2025; Odluka o produženju iz 2026).

[4] Savet Evropske unije, *Preporuka Saveta od 16. septembra 2025. godine o koordinisanom pristupu tranziciji iz privremene zaštite za raseljena lica iz Ukrajine*, C/2025/5129, SL C, 23. 9. 2025, dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2025/5129/oj/eng [pristupljeno 16. jula 2026] (u daljem tekstu: Preporuka Saveta o tranziciji).

Šest ključnih preporuka

1. Izmeniti član 75. ZAPZ tako da se privremena zaštita može dalje produžavati godišnjim, obrazloženim odlukama Vlade dok razlozi objektivno traju, uz obavezno periodično preispitivanje stanja u državi porekla. Time se domaći okvir materijalno usklađuje sa logikom člana 4. stav 2. Direktive 2001/55/EZ, uz domaću procesnu razradu godišnjeg preispitivanja i otklanja nesklad Odluke Vlade sa zakonom.
2. Dopuniti član 76. ZAPZ tako da izričito jemči socijalnu pomoć i sredstva za izdržavanje, odgovarajući smeštaj ili podršku za stanovanje, pristup obrazovanju dece pod istim uslovima kao za državljane, pristup obrazovanju odraslih i stručnom osposobljavanju u skladu sa domaćim propisima, kao i biometrijsku ličnu kartu sa evidencijskim brojem stranca kao administrativno rešenje za delotvorno dokazivanje statusa.
3. Obezbediti poseban postupak registracije za privremenu zaštitu i kontinuitet statusa i prava. Umesto korišćenja obrasca potvrde namenjene licu koje je izrazilo nameru da podnese zahtev za azil, potrebno je propisati poseban obrazac potvrde o registraciji lica koje traži privremenu zaštitu. Potvrda treba da jasno navodi da se registracija odnosi na privremenu zaštitu, uz istovremeno priznanje zakonitog boravka i osnovnih prava do donošenja pojedinačne odluke. Status i prava korisnika koji je blagovremeno podneo zahtev za produženje treba da traju do pravnosnažnog okončanja postupka po tom zahtevu.
4. Uspostaviti pravni most ka trajnijim statusima, kroz uvođenje novog člana 76a ZAPZ i prioritetnu izmenu Zakona o strancima. Pravo na stalno nastanjenje treba urediti pre svega u Zakonu o strancima, po modelu posebnog osnova za lica kojima je odobreno pravo na azil, tako da se vreme provedeno pod privremenom zaštitom uračunava u uslov zakonitog, odnosno neprekidnog boravka, uz ispunjenje ostalih zakonskih uslova. Novi član 76a ZAPZ treba da sinhronizuje taj režim i izričito obezbedi podnošenje zahteva za boravak po drugom osnovu bez napuštanja zemlje i bez gubitka zaštite do odluke. Samo ako izmene Zakona o strancima ne mogu biti usvojene u odgovarajućem roku, pravo na stalno nastanjenje treba privremeno i celovito urediti u ZAPZ kao *lex specialis*.
5. Urediti prestanak i odloženo dejstvo odluke o prestanku privremene zaštite. Zaštita treba da prestaje samo na osnovu obrazložene, objektivne procene da je povratak bezbedan, dostojanstven i održiv. Odluka Vlade treba da odredi dan prestanka zaštite u skladu sa okolnostima konkretne krize, s tim da taj dan ne može nastupiti pre isteka šest meseci niti nakon isteka jedne godine od objavljivanja odluke. Do tog dana korisnici zadržavaju status i prava, uz izričitu zabranu prinudnog udaljenja dok zaštita traje. Protiv pojedinačne odluke o prestanku zaštite i drugih pojedinačnih odluka o statusu korisniku treba obezbediti žalbu Komisiji za azil i pravo na upravni spor, pri čemu žalba i tužba odlažu izvršenje odluke.
6. Doneti nacionalnu tranzicionu šemu po modelu Preporuke Saveta EU C/2025/5129, koja obuhvata informisanje korisnika na jeziku koji razumeju, savetovanje o raspoloživim opcijama, mogućnost informativnih poseta državi porekla bez gubitka statusa, podršku dobrovoljnom povratku u okviru postojećeg programa Komesarijata za izbeglice i migracije nakon prestanka zaštite, uz period za odlazak tokom kog korisnici zadržavaju status i prava, i praćenje tranzicije kroz mesečno objavljivanje agregiranih i anonimizovanih podataka o privremenoj zaštiti.

1 Uvod

1.1 Predmet i cilj dokumenta

Ovaj dokument nastaje posle četiri godine primene mehanizma privremene zaštite u Republici Srbiji, u trenutku kada je Evropska unija zaštitu produžila do 4. marta 2028. godine, uz istovremenu koordinisanu pripremu prelaska korisnika ka trajnijim rešenjima. U tom kontekstu i Republika Srbija može da sagleda dosadašnju primenu i blagovremeno prilagodi svoj okvir. Usklađivanje je potrebno i zato što je raseljenost iz Ukrajine regionalni fenomen i odgovor može biti delotvoran samo ako države deluju usklađeno, budući da razlike u statusu i u trenutku prestanka zaštite podstiču sekundarna kretanja i otežavaju planiranje u svakoj državi.

Sama potreba za prilagođavanjem ne ukazuje na manjkavost prvobitnog odgovora. Mehanizam je aktiviran u martu 2022. godine zbog masovnog raseljavanja izazvanog oružanim sukobom u Ukrajini, a okvir projektovan za kratkotrajne situacije odgovarao je samoj prirodi privremene zaštite. Raseljenost je, međutim, prešla u produženu fazu, pred kojom se našla i Evropska unija, pa pravila zamišljena za krizni odgovor danas uređuju višegodišnji boravak. Posledice su pravna nesigurnost za korisnike i organe koji postupaju, sužen katalog prava, kao i odsustvo uređenog izlaza iz zaštite.

Cilj dokumenta je da se, na osnovu uporednopravne analize i podataka o dosadašnjoj primeni, identifikuju slabosti postojećeg okvira i da se nadležnim organima ponude konkretna i izvodljiva normativna i operativna rešenja, uključujući predloge izmena i dopuna Zakona o azilu i privremenoj zaštiti[5] i model nacionalne tranzicione šeme. Predložena rešenja doprinose pravnoj sigurnosti i uređenom upravljanju migracijama u Republici Srbiji, izvesnijem položaju i potpunijem ostvarivanju prava korisnika zaštite, kao i usklađivanju domaćeg prava sa pravnim tekovinama Evropske unije.

U pogledu usklađivanja sa pravom Evropske unije, dokument ne polazi od neposredne primene Direktive 2001/55/EZ i presuda Suda pravde Evropske unije u Republici Srbiji, već od obaveze postepenog usklađivanja u okviru pristupnog procesa, naročito Poglavlja 24. Zato se obavezujući minimalni standardi Direktive 2001/55/EZ koriste kao merilo zakonodavne konvergencije, dok se Preporuka Saveta o tranziciji i dokumenti UNHCR-a koriste kao smernice za operativni i tranzicioni okvir.

1.2 Metod i izvori

Dokument se zasniva na četiri grupe izvora. Prvu čini normativna analiza domaćeg prava, pre svega Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, Odluke Vlade o pružanju privremene zaštite,[6] Zakona o strancima[7] i Ustava Republike Srbije.[8]

Drugu grupu čini uporednopravna analiza prava Evropske unije, koja obuhvata Direktivu 2001/55/EZ o privremenoj zaštiti,[9] Sprovedbenu odluku Saveta (EU) 2022/382 o utvrđivanju postojanja masovnog

[5] Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, „Službeni glasnik RS", br. 24/2018 (u daljem tekstu: ZAPZ).

[6] Odluka Vlade.

[7] Zakon o strancima, „Službeni glasnik RS", br. 24/2018, 31/2019 i 62/2023. Režim jedinstvene dozvole za privremeni boravak i rad primenjuje se od 1. februara 2024. godine (u daljem tekstu: Zakon o strancima).

[8] Ustav, čl. 194. i 195.

[9] Savet Evropske unije, *Direktiva Saveta 2001/55/EZ od 20. jula 2001. godine o minimalnim standardima za pružanje privremene zaštite u slučaju masovnog priliva raseljenih lica i o merama za promovisanje ravnoteže napora između država članica u prihvatu takvih lica i snošenju posledica tog prihvata*, SL L 212, 7. 8. 2001, str. 12–23, dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj/eng [pristupljeno 16. jula 2026] (u daljem tekstu: Direktiva o privremenoj zaštiti).

priliva,[10] odluke Saveta o produžavanju zaštite,[11] Operativne smernice Evropske komisije za sprovođenje te odluke,[12] Preporuku Saveta o koordinisanom pristupu tranziciji[13] i praksu Suda pravde Evropske unije u predmetima *Krasiliva*[14] i *Kaduna*.[15]

Treću grupu čine međunarodni standardi UNHCR-a, i to Smernice o privremenoj zaštiti ili aranžmanima boravka iz 2014. godine[16] i Preporuke o nastavku primene privremene zaštite sa vodećim načelima tranzicije iz maja 2025. godine.[17]

Četvrtu grupu čine statistički podaci iz migracionih profila Republike Srbije za period 2022–2024,[18] mesečni izveštaji Kancelarije za azil[19] i statistički pregledi UNHCR-a za 2025. i 2026. godinu,[20] konsolidovani u ranijim analizama Centra za istraživanje i razvoj društva IDEAS.

1.3 Kome je dokument upućen

Dokument je upućen Vladi Republike Srbije kao donosiocu odluke o privremenoj zaštiti i ovlašćenom predlagaču zakona, Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP), uključujući Kancelariju za azil kao organizacionu jedinicu nadležnu za odlučivanje u pitanjima azila i privremene zaštite, kao i Komesarijatu za izbeglice i migracije (KIRS) kao nosiocu poslova prihvata, integracije i dobrovoljnog povratka. Zbog neposredne veze sa procesom usklađivanja sa pravnim tekovinama Evropske unije, dokument je namenjen i Ministarstvu za evropske integracije i Pregovaračkoj grupi za Poglavlje 24, kao i nadležnim odborima Narodne skupštine.

[10] Savet Evropske unije, *Sprovedbena odluka Saveta (EU) 2022/382 od 4. marta 2022. godine o utvrđivanju postojanja masovnog priliva raseljenih lica iz Ukrajine u smislu člana 5. Direktive 2001/55/EZ, koja ima dejstvo uvođenja privremene zaštite*, SL L 71, 4. 3. 2022, str. 1–6, dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj/eng [pristupljeno 16. jula 2026] (u daljem tekstu: Odluka o aktiviranju iz 2022).

[11] Odluke o produženju 2023–2025.

[12] Evropska komisija, *Komunikacija Komisije – Operativne smernice za sprovođenje Sprovedbene odluke Saveta (EU) 2022/382 o utvrđivanju postojanja masovnog priliva raseljenih lica iz Ukrajine u smislu člana 5. Direktive 2001/55/EZ, koja ima dejstvo uvođenja privremene zaštite*, 2022/C 126 I/01, SL C 126 I, 21. 3. 2022, str. 1–16, dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022XC0321(03) [pristupljeno 16. jula 2026] (u daljem tekstu: Operativne smernice Komisije).

[13] Preporuka Saveta o tranziciji.

[14] Sud pravde Evropske unije, *Krasiliva*, C-753/23, presuda (deseto veće) od 27. februara 2025. godine, ECLI:EU:C:2025:133, tač. 28–40. i izreka, dostupno na: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-753/23 [pristupljeno 16. jula 2026] (u daljem tekstu: presuda *Krasiliva*).

[15] Sud pravde Evropske unije, *Kaduna*, spojeni predmeti C-244/24 i C-290/24, presuda (veliko veće) od 19. decembra 2024. godine, ECLI:EU:C:2024:1038, tač. 101–158. i izreka, dostupno na: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-244/24 [pristupljeno 16. jula 2026] (u daljem tekstu: presuda *Kaduna*).

[16] Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR), *Smernice o privremenoj zaštiti ili aranžmanima boravka*, februar 2014, dostupno na: https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2014/74916 [pristupljeno 16. jula 2026] (u daljem tekstu: UNHCR, Smernice iz 2014).

[17] Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR), *Preporuke o nastavku primene aranžmana privremene zaštite i vodeća načela za tranziciju u vezi sa izbegličkom situacijom u Ukrajini*, maj 2025, dostupno na: https://www.refworld.org/policy/countrypos/unhcr/2025/150064 [pristupljeno 16. jula 2026] (u daljem tekstu: UNHCR, Preporuke iz 2025).

[18] Komesarijat za izbeglice i migracije i Ministarstvo unutrašnjih poslova, *Migracioni profili Republike Srbije za 2022, 2023. i 2024. godinu* (u daljem tekstu: Migracioni profili 2022–2024).

[19] Ministarstvo unutrašnjih poslova – Kancelarija za azil, *Mesečni izveštaji za period jun 2024 – mart 2026*, konsolidacija Centra za istraživanje i razvoj društva IDEAS (u daljem tekstu: Mesečni izveštaji Kancelarije za azil).

[20] Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR), *Statistički pregled UNHCR-a za Srbiju za jun 2026. godine*, jun 2026, dostupno na: https://www.unhcr.org/rs/sites/rs/files/docs/rs/2026-07/UNHCR%20Serbia%20June%202026%20Snapshot.pdf [pristupljeno 16. jula 2026] (u daljem tekstu: UNHCR Srbija, Statistički pregled za jun 2026).

2 Priroda instituta i međunarodni standardi

2.1 Pojam i obeležja privremene zaštite

Privremena zaštita je po svojoj pravnoj prirodi vanredan, kolektivan i vremenski ograničen mehanizam. Nastaje u prostoru između potrebe za neposrednom zaštitom velikog broja raseljenih lica i ograničenog kapaciteta redovnog sistema azila da u kratkom roku pojedinačno ispita svaki slučaj. Tri obeležja čine srž instituta.

- **Vanrednost.** Zaštita se aktivira samo u okolnostima masovnog priliva ili neposredne opasnosti od takvog priliva.
- **Kolektivnost.** Status se priznaje određenoj kategoriji lica, a ne pojedincu na osnovu individualno utvrđenog progona.
- **Privremenost.** Zaštita traje dok objektivno postoje razlozi zbog kojih je uvedena i prestaje kada je povratak moguć u bezbednim, dostojanstvenim i održivim uslovima.

Privremena zaštita je komplementarna međunarodnoj zaštiti i ne zamenjuje je. Korisnik u svako doba zadržava pravo da podnese zahtev za azil, dok za državu i dalje važe sve obaveze koje proizlaze iz izbegličkog prava i međunarodnog prava ljudskih prava, uključujući zabranu proterivanja ili vraćanja. Institut je zamišljen tako da u izuzetnim okolnostima istovremeno štiti i raseljena lica i sistem azila. U tom smislu, privremena zaštita može biti pojednostavljen i kolektivan režim, ali ne sme biti režim umanjene zaštite; što duže traje, veća je obaveza države da hitni prihvat postepeno pretvori u uređen status sa jasnim pravima, kontinuitetom i izlaznom strategijom.

2.2 Standardi UNHCR-a: zaštita orijentisana ka rešenjima

Smernice UNHCR-a o privremenoj zaštiti ili aranžmanima boravka iz 2014. godine[21] postavljaju institut kao fleksibilan, praktičan i ka rešenjima orijentisan odgovor na humanitarne krize i kompleksna prekogranična kretanja. Smernice zahtevaju formalizovanu identifikaciju, registraciju i dokumentovanje korisnika, uključujući mehanizme za prepoznavanje lica sa posebnim ranjivostima i potrebama već pri prijemu. Zahtevaju i minimum standarda postupanja koji nadograđuje Zaključak Izvršnog komiteta br. 22 iz 1981. godine u svetlu savremenog prava ljudskih prava. Taj minimum obuhvata dokumentovano odobrenje boravka, zaštitu od proizvoljnog lišenja slobode, smeštaj, zdravstvenu zaštitu i obrazovanje, slobodu kretanja, fizičku bezbednost, jedinstvo porodice, posebnu brigu o deci bez pratnje i mogućnosti samoizdržavanja i rada.[22]

U pogledu trajanja, Smernice zauzimaju stav od neposrednog značaja za srpski okvir. Umesto unapred određenih krutih rokova, celishodnije je što preciznije definisati okolnosti prestanka zaštite, dok korisnici zaštitu treba da uživaju onoliko dugo koliko im je potrebna. Gornja vremenska granica, u stručnim raspravama pominjana u trajanju do tri godine, korisna je pre svega kao trenutak od kojeg mora započeti prelazak ka trajnijim rešenjima, a ne kao mehanizam automatskog gašenja zaštite. Prestanak nastupa kada se, na osnovu objektivne procene, utvrdi da je situacija koja je izazvala raseljenje okončana i da je povratak razuman i izvodljiv u bezbednim i dostojanstvenim uslovima, kao i kada je lice prešlo na drugi status, kada je odgovornost preneta na drugu državu ili kada je pronađeno trajno rešenje.

Smernice, najzad, razlikuju faze humanitarne krize, hitni odgovor, stabilizaciju i tranziciju, i zahtevaju da se rešenja prilagođavaju fazi u kojoj se situacija nalazi. Preporuke UNHCR-a iz maja 2025. godine,

[21] UNHCR, Smernice iz 2014.

[22] Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR), Izvršni komitet, *Zaključak br. 22 (XXXII): Zaštita tražilaca azila u situacijama masovnog priliva*, 1981, dostupno na: https://www.refworld.org/policy/exconc/excom/1981/en/62604 [pristupljeno 16. jula 2026] (u daljem tekstu: Zaključak Izvršnog komiteta br. 22).

donete upravo povodom situacije u Ukrajini, potvrđuju da razlozi za zaštitu i dalje postoje, pozivaju države da nastave sa njenom primenom i utvrđuju vodeća načela tranzicije. To su dobrovoljnost i informisanost svake odluke o povratku, postepenost, očuvanje stečenih prava i sprečavanje statusnih praznina.[23]

2.3 Pravo Evropske unije: Direktiva 2001/55/EZ i njena primena

U pravu Evropske unije institut je uspostavljen Direktivom 2001/55/EZ,[24] koja utvrđuje minimalne standarde i dvoslojnu strukturu. Direktiva 2001/55/EZ postavlja okvir i katalog prava (čl. 8–16), a mehanizam se aktivira odlukom Saveta kojom se utvrđuje postojanje masovnog priliva (čl. 5). U pogledu trajanja, član 4. predviđa inicijalnu godinu dana sa automatskim šestomesečnim produženjima najviše do još jedne godine (st. 1), a potom se, ako razlozi za privremenu zaštitu i dalje postoje, odlukom Saveta može produžiti za još najviše jednu godinu (st. 2). Trajanje zaštite je, dakle, vezano za trajanje uzroka raseljenja, a ne isključivo za protok vremena.

Mehanizam je prvi put aktiviran Sprovedbenom odlukom 2022/382 od 4. marta 2022. godine,[25] a zaštita je potom uzastopno produžavana, poslednji put Sprovedbenom odlukom (EU) 2026/1912 od 30. jula 2026. godine, do 4. marta 2028. godine. Istom odlukom uvedeno je ograničenje za nove podnosioce u pogledu ispunjenosti vojnih obaveza u Ukrajini, koje se primenjuje od 31. jula 2026. godine i ne odnosi se na lica koja su zaštitu već uživala.[26] U maju 2026. godine u državama članicama EU privremenu zaštitu uživalo je oko 4,38 miliona lica.[27] Uporedo, Savet je Preporukom od 16. septembra 2025. godine, kao neobavezujućim instrumentom, preporučio koordinisani pristup tranziciji. On obuhvata podsticanje prelaska korisnika na druge zakonite statuse, kao što su po osnovu zaposlenja, samozapošljavanja, obrazovanja, istraživanja, porodice ili drugih nacionalnih osnova, informisanje korisnika o razlikama u pravima između statusa, sprečavanje situacija nezakonitog boravka, informativne posete Ukrajini dok zaštita traje, organizovane programe dobrovoljnog povratka nakon prestanka zaštite i podršku reintegraciji.[28] Direktiva 2001/55/EZ je zadržana kao trajan instrument za situacije masovnog priliva i u okviru Pakta o migracijama i azilu.[29]

Operativne smernice Evropske komisije za sprovođenje Sprovedbene odluke (EU) 2022/382 naglašavaju da dozvola boravka, odnosno isprava korisnika, nije puka administrativna potvrda, već *uslov stvarnog pristupa pravima*, jer služi kao dokaz statusa pred službama zapošljavanja, školama, zdravstvenim ustanovama i drugim organima.[30]

2.4 Pouke sudske prakse Suda pravde Evropske unije

Aktiviranje zaštite proizvelo je i prve presude Suda pravde EU o tumačenju Direktive 2001/55/EZ, sa dve neposredne pouke. U predmetu *Krasiliva* Sud je utvrdio da je pravo na dozvolu boravka iz člana 8. stav 1. Direktive 2001/55/EZ subjektivno pravo zajemčeno pravnim poretkom Unije i da, u vezi sa članom 47. Povelje o osnovnim pravima, korisniku pripada delotvoran pravni lek pred sudom protiv odluke kojom se zahtev za izdavanje dozvole odbacuje ili odbija.[31] U predmetu *Kaduna* Veliko veće je razjasnilo odnos obavezne (čl. 5) i fakultativne (čl. 7) zaštite. Država koja je zaštitu proširila na dodatne kategorije

[23] UNHCR, Preporuke iz 2025.

[24] Direktiva o privremenoj zaštiti, čl. 4.

[25] Odluka o aktiviranju iz 2022.

[26] Odluke o produženju 2023–2025; Odluka o produženju iz 2026.

[27] Evrostat, *Pod privremenom zaštitom 4,38 miliona lica u maju 2026. godine*, 10. jul 2026, dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20260710-1 [pristupljeno 16. jula 2026].

[28] Preporuka Saveta o tranziciji.

[29] Direktiva o privremenoj zaštiti, važeći i prečišćeni tekst, dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj/eng [pristupljeno 16. jula 2026].

[30] Operativne smernice Komisije.

[31] Presuda *Krasiliva*.

zadržava autonomiju da takvu fakultativnu zaštitu i ranije okonča, ali dok zaštita traje, protiv korisnika se ne sme doneti odluka o vraćanju, niti se njeno dejstvo sme uslovno odložiti do prestanka zaštite.[32]

Za Republiku Srbiju iz toga slede dva zahteva. Prvi je izričita zabrana prinudnog udaljenja korisnika dok zaštita traje, a drugi nedvosmisleno pravo na delotvoran pravni lek protiv svih odluka o statusu i ispravi. Oba standarda su već posredno sadržana u važećem pravu (čl. 6, 95. i 96. ZAPZ), ali bi njihovo izričito propisivanje za korisnike privremene zaštite otklonilo svaku pravnu neizvesnost.

3 Pravni okvir i primena u Republici Srbiji

3.1 Zakon o azilu i privremenoj zaštiti

Materija privremene zaštite koncentrisana je u Glavi VII ZAPZ (čl. 74–76), uz definiciju u članu 2. tačka 9) i odredbe o ispravama (čl. 87. i 90). Srpski zakonodavac je institut modelovao prema Direktivi 2001/55/EZ, preuzimajući i njenu dvoslojnu strukturu, u kojoj zakon postavlja okvir, a mehanizam aktivira odluka Vlade (čl. 74. st. 2). Raseljenim licima smatraju se stranci koji su bili prinuđeni da napuste državu porekla ili uobičajenog boravišta, odnosno koji su evakuisani, a ne mogu se vratiti u trajne i sigurne uslove života, naročito lica koja su napustila područje oružanih sukoba ili lokalnog nasilja i lica u ozbiljnoj opasnosti od masovnog kršenja ljudskih prava (čl. 74. st. 3). Zaštita se može odobriti i licima koja su u vreme donošenja odluke zakonito boravila u Srbiji, a kojima pravo na boravak ističe (čl. 74. st. 4).

Član 75. uređuje trajanje. Zaštita se odobrava najduže na godinu dana, a ako razlozi i dalje postoje, može se produžiti za dodatnih šest meseci, najduže do još jedne godine, tako da zakonski maksimum iznosi dve godine (st. 1. i 2). Zaštita prestaje istekom roka ili prestankom razloga, o čemu odlučuje Vlada (st. 3), a pojedincu može prestati odlukom Kancelarije za azil ako postoje razlozi za uskraćivanje prava na utočište (st. 4). Član 76. jemči jezgro prava. Ono obuhvata boravak za vreme važenja zaštite, ispravu, zdravstvenu zaštitu u skladu sa propisima o zdravstvenoj zaštiti stranaca, pristup tržištu rada, besplatno osnovno i srednje obrazovanje, pravnu pomoć, slobodu veroispovesti, kao i kolektivni smeštaj i odgovarajući smeštaj za lica kojima su potrebne posebne prihvatne garancije. Korisnik zadržava pravo da podnese zahtev za azil, a spajanje porodice može se dozvoliti u opravdanim slučajevima. Lična karta izdaje se sa rokom važenja jednakim trajanju odobrene zaštite (čl. 90. st. 3).

3.2 Odluka Vlade i njena primena 2022–2026. godine

Odlukom objavljenom 18. marta 2022. godine, manje od mesec dana od početka oružanog sukoba, Vlada je aktivirala mehanizam za raseljena lica koja dolaze iz Ukrajine i obuhvatila krug korisnika širi od obaveznog kruga utvrđenog na nivou EU, uključujući i strane državljane sa važećim privremenim boravkom u Ukrajini.[33] Dopunom iz 2023. godine zaštita je produžena do 18. marta 2024. godine, a izmenama iz 2024. godine uveden je mehanizam godišnjeg obnavljanja, po kojem se individualne odluke donose na godinu dana i mogu produžavati „dok god postoje razlozi" zbog kojih je zaštita odobrena. Brzina i inkluzivnost ovog odgovora zaslužuju priznanje i predstavljaju dobru osnovu. Pitanje koje se pri tome otvara, kako se pokazuje u odeljku 4.1., tiče se odnosa takvog produžavanja prema zakonskom maksimumu trajanja.

[32] Presuda *Kaduna*.

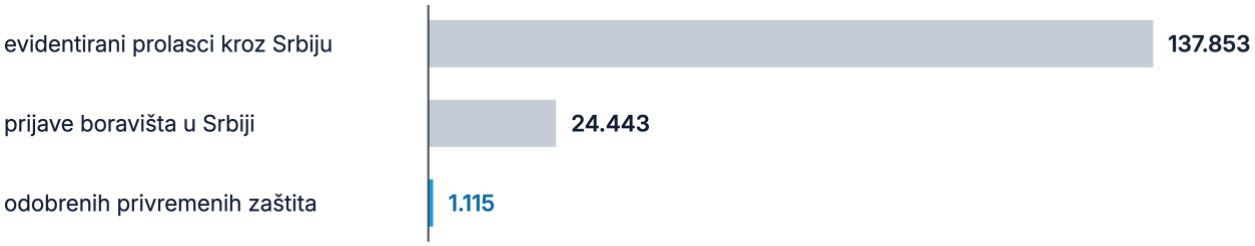
[33] Odluka Vlade.

3.3 Ključni podaci: mala, stabilna i pretežno ranjiva populacija

Prema podacima MUP-a, od izbijanja oružanog sukoba do kraja 2022. godine kroz Srbiju je prošlo 137.853 lica iz Ukrajine i evidentirano je 24.443 prijave boravišta, dok je u režim privremene zaštite ušao znatno manji broj. Do kraja 2022. godine zaštita je odobrena za 1.115 lica.[34]

Grafikon 1. Struktura osoba iz Ukrajine prema prijavi boravišta i odobrenoj privremenoj zaštiti u Srbiji

24. 2. 2022 – 31. 12. 2022.



Izvor: Migracioni profili 2022–2024.

Nakon početnog talasa sistem se stabilizovao. Broj lica sa važećom zaštitom iznosio je 1.145 u 2023, 1.084 u 2024. i 1.253 u 2025. godini, dok je na kraju juna 2026. aktivnu privremenu zaštitu imalo 1.437 lica. Ukupno je, bez produženja, zaštita prvi put odobrena za 2.251 lice u periodu 2022–2025. Populaciju u 2024. godini činile su pretežno žene i devojčice (61,8%) i deca (18,3%), uz oko 150 žena starijih od 60 godina. U kolektivnom smeštaju su na kraju 2025. godine boravile 54 osobe, dok je ostatak živeo u privatnom smeštaju.[35,36]

Dva nalaza posebno su relevantna za oblikovanje politike. Prvo, dinamiku sistema od 2023. godine određuju produženja postojećih statusa, koncentrisana u godišnjim ciklusima (mart i april), a ne novi ulasci. Sistem je iz kriznog odgovora prešao u režim produžene podrške stabilnoj populaciji. Drugo, oko trećine korisnika godišnje ne produžava status. Tranzicija se, dakle, već spontano događa, ali se razlozi izlaska iz sistema, kao što su prelazak na drugi osnov, odlazak iz zemlje ili povratak, zvanično ne prate, što je praznina u podacima koju predloženo mesečno izveštavanje otklanja.

4 Ograničenja postojećeg okvira

Domaći okvir je načelno usklađen sa Direktivom 2001/55/EZ, a odgovor države u kriznoj fazi bio je blagovremen i inkluzivan. Ograničenja koja se identifikuju nisu posledica pogrešne koncepcije, već činjenice da je okvir projektovan za kratkotrajnu krizu, a već petu godinu se primenjuje na produženu raseljenost.

4.1 Trajanje zaštite i odnos podzakonskog akta prema zakonu

Ključno sistemsko ograničenje sadržano je u članu 75. st. 1. i 2. ZAPZ, koji ukupno trajanje privremene zaštite ograničava na najviše dve godine. Taj maksimum iscrpljen je u martu 2024. godine. Kako bi se izbegla pravna praznina, Vlada je izmenama Odluke iz 2024. godine uvela godišnje obnavljanje „dok god postoje razlozi". Time je podzakonski akt, donet na osnovu člana 74. stav 2. ZAPZ, izašao iz vremenskog okvira koji postavlja član 75. istog zakona. Budući da podzakonski opšti akti moraju biti saglasni zakonu (čl. 195. st. 1. Ustava),[37] ovakva konstrukcija otvara ozbiljno pitanje pravne valjanosti

[34] Migracioni profili 2022–2024.

[35] UNHCR Srbija, Statistički pregled za jun 2026.

[36] Migracioni profili 2022–2024; Komesarijat za izbeglice i migracije i UNHCR, *Profili centara*, decembar 2025.

[37] Ustav, čl. 194. i 195.

produženja posle marta 2024. godine. Ona izlaže državu upravnim sporovima i inicijativama za ocenu zakonitosti, a korisnike i organe koji postupaju ostavlja u neizvesnosti.

Pri tome je važno precizno odrediti gde je problem. On nije u tome što se zaštita produžava. Produžavanje dok razlozi traju je ispravno, humano i potpuno saglasno pristupu Evropske unije, koja je sopstvenu zaštitu, oslanjajući se na član 4. stav 2. Direktive 2001/55/EZ, uzastopnim odlukama Saveta produžila, poslednji put do 4. marta 2028. godine.[38] Problem je u tome što se produžava bez izričitog zakonskog osnova. Za razliku od Direktive 2001/55/EZ, ZAPZ nije preuzeo ekvivalent člana 4. stav 2, dakle mogućnost daljeg produžavanja posebnom institucionalnom odlukom dok razlozi postoje. Pravilno rešenje stoga nije dalje produžavanje Odluke Vlade, već izmena člana 75. ZAPZ, kojom se produžavanje vraća u okvire zakona.

4.2 Odsustvo uređenog postupka za podnošenje zahteva za privremenu zaštitu i kontinuitet statusa

Važeći okvir ne uređuje postupak u kome lice traži privremenu zaštitu ni njegov položaj do donošenja pojedinačne odluke. Član 74. stav 5. samo predviđa da se lica registruju i da se za svako lice posebno donosi odluka o odobrenju privremene zaštite, ali ne uređuje kako se zahtev podnosi, pred kojim organom, koja se isprava tim povodom izdaje, niti šta ona dokazuje. Prava iz člana 76. vezana su za lice kojem je privremena zaštita već odobrena, pa period od dolaska do pojedinačne odluke ostaje pravno prazan.

Zbog nepostojanja posebnog obrasca i postupka, u praksi se koristi potvrda namenjena strancu koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil (čl. 35. i 88). Takva potvrda, uz upućivanje na centar za azil i rok od 72 sata, kod lica koje traži privremenu zaštitu stvara pogrešno uverenje da je pokrenulo postupak azila ili da mora da nastavi po režimu tražioca azila. Institut privremene zaštite tako se procesno stapa sa azilom, iako je reč o odvojenim režimima. Isti nedostatak reprodukuje se pri svakom godišnjem produženju. Važenje isprave vezano je za trajanje odobrene zaštite (čl. 90. st. 3), a zakon ne poznaje zahtev za produženje koji bi održavao status na snazi do nove odluke. Svaki zastoj u odlučivanju zato znači period u kome lice formalno ne može da dokaže status, sa neposrednim posledicama po radni odnos, zdravstveno osiguranje, školovanje dece i pristup uslugama. Na razmere rizika ukazuje podatak da su produženja koncentrisana u godišnjim ciklusima, pa je samo u aprilu 2025. godine doneto 449 rešenja o produženju.[39]

Najzad, u fazi podnošenja zahteva ne sprovodi se procena posebnih potreba, iako ZAPZ poznaje institut posebnih procesnih i prihvatnih garancija (čl. 17), a Smernice UNHCR-a zahtevaju mehanizme prepoznavanja ranjivosti već pri prijemu. Za populaciju u kojoj su natprosečno zastupljeni deca, starije žene i osobe sa hroničnim bolestima, izostanak ranog prepoznavanja potreba znači da se posebne garancije aktiviraju kasno ili nikako.[40]

4.3 Katalog prava uži od minimalnih standarda

Uporedna analiza člana 76. ZAPZ i Glave III Direktive 2001/55/EZ pokazuje visok stepen podudarnosti jezgra prava (boravak, isprava, zdravstvena zaštita, pristup azilu, pravni lek), ali i nekoliko odstupanja na štetu korisnika.

- **Socijalna pomoć i sredstva za izdržavanje.** Član 13. Direktive 2001/55/EZ obavezuje države da korisnicima bez dovoljno sredstava obezbede neophodnu pomoć u pogledu socijalne zaštite i sredstava za izdržavanje. Član 76. ZAPZ takvo pravo ne pominje, za razliku od tražilaca azila (čl. 48.

[38] Odluke o produženju 2023–2025; Odluka o produženju iz 2026.

[39] Mesečni izveštaji Kancelarije za azil, april 2025. i mart 2026.

[40] UNHCR, Smernice iz 2014.

i 53. ZAPZ) i lica kojima je odobreno pravo na azil (čl. 67. ZAPZ), kojima je socijalna pomoć izričito zajemčena.

- **Smeštaj.** Direktiva 2001/55/EZ zahteva „odgovarajući smeštaj ili, po potrebi, sredstva za stanovanje", dok ZAPZ jemči samo kolektivni smeštaj u za to određenim objektima. U produženoj raseljenosti, u kojoj preko 95% korisnika živi u privatnom smeštaju, logika isključivo kolektivnog prihvata više ne odgovara stvarnosti.
- **Obrazovanje.** Direktiva 2001/55/EZ jemči deci pristup obrazovnom sistemu pod istim uslovima kao državljanima (čl. 14), a odraslima mogućnosti obrazovanja, stručnog osposobljavanja i praktičnog iskustva (čl. 12). ZAPZ se ograničava na besplatno osnovno i srednje obrazovanje, što je uže i od prava koja isti zakon priznaje licima kojima je odobren azil (čl. 64. ZAPZ).
- **Pristup radu.** Pravo iz člana 76. stav 1. tačka 4) formalno je priznato, a Zakon o zapošljavanju stranaca već predviđa da lice kome je odobrena privremena zaštita ostvaruje pravo na rad bez izdate jedinstvene dozvole. Zato ključni problem nije normativno uslovljavanje jedinstvenom dozvolom, već dokazivanje statusa pred poslodavcima, bankama i elektronskim servisima, kao i dosledno informisanje organa i poslodavaca o postojećem pravu na rad.[41]
- **Isprava.** Lična karta korisnika nije biometrijska i ne sadrži evidencijski broj stranca. To nije samostalno odstupanje od minimalnih zahteva Direktive 2001/55/EZ, ali jeste praktična prepreka delotvornoj primeni domaćeg prava. Prema dostupnim podacima, to u praksi otežava dokazivanje identiteta i statusa pred bankama, poslodavcima i elektronskim servisima, pa organi izdaju posebna uverenja za ostvarivanje pojedinačnih prava. U periodu jun 2024 – mart 2026. izdato je više od dve stotine takvih uverenja za zdravstvo, rad, banke i obrazovanje, dakle upravo za ono što bi isprava trebalo da omogućava sama po sebi.[42]
- **Porodica i ranjive grupe.** Spajanje porodice „može" se dozvoliti u opravdanim slučajevima (čl. 76. st. 3), a položaj dece bez pratnje uređen je samo opštim režimom. To je manje razrađeno od članova 15. i 16. Direktive 2001/55/EZ i ostavlja prostor za neujednačenu primenu. Normativno rešenje zato treba da izričito obuhvati pravo na spajanje porodice kada su ispunjeni uslovi, imenovanje staratelja za dete bez pratnje, procenu najboljeg interesa deteta i obezbeđivanje odgovarajućeg smeštaja i brige.

Sva navedena odstupanja dobijaju dodatnu težinu u svetlu načela gradacije standarda. Prihvatljiv minimum u prvim mesecima krize prestaje da bude prihvatljiv u petoj godini zaštite. Direktiva 2001/55/EZ je, uostalom, instrument *minimalnih* standarda, pa je usklađivanje sa njom donja, a ne gornja granica.

4.4 Odsustvo tranzicionog okvira i izlazne strategije

Najozbiljnija strukturna slabost jeste to što iz privremene zaštite ne vodi jasno uređen tranzicioni put. Za razliku od lica kojima je odobreno pravo na azil, za koja Zakon o strancima već predviđa poseban osnov za stalno nastanjenje nakon više od tri godine boravka po osnovu azila, za korisnike privremene zaštite takvo posebno pravilo ne postoji. Opšti režim stalnog nastanjenja vezuje se za neprekidan boravak po osnovu odobrenog privremenog boravka i za postojanje odobrenog privremenog boravka u trenutku podnošenja zahteva, dok privremena zaštita nije privremeni boravak. Zato je potrebno da se pravo na stalno nastanjenje korisnika privremene zaštite uredi prvenstveno izmenom Zakona o strancima, po modelu postojećeg posebnog osnova za lica kojima je odobreno pravo na azil, a da se ZAPZ sinhronizuje upućivanjem na ostvarivanje tog prava u skladu sa zakonom kojim se uređuje položaj stranaca. Samo ako izmena Zakona o strancima ne može biti usvojena u roku koji omogućava

[41] Evropski savet za izbeglice i prognanike (ECRE), Baza podataka o azilu (AIDA), *Privremena zaštita: Srbija – ažuriranje za 2024. godinu*, jul 2025, dostupno na: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2025/07/AIDA-SR_Temporary-Protection_2024.pdf [pristupljeno 16. jula 2026].

[42] Mesečni izveštaji Kancelarije za azil, jun 2024 – mart 2026. godine.

izbegavanje statusne praznine, novi član 76a ZAPZ treba privremeno da sadrži punu odredbu o uračunavanju vremena provedenog pod privremenom zaštitom.

Prelazak na privremeni boravak po drugom osnovu moguć je po opštem režimu Zakona o strancima kada su ispunjeni propisani uslovi, ali nije posebno uređen kao tranzicioni mehanizam za korisnike privremene zaštite, odnosno nije izričito propisano da se zahtev može podneti bez napuštanja Republike Srbije, da korisnik do konačne odluke zadržava privremenu zaštitu i da odbijanje zahteva ne dovodi do statusne praznine. Obaveza informisanja i savetovanja korisnika o raspoloživim opcijama takođe nije uređena. Lice koje četiri godine zakonito boravi, radi i školuje decu u Srbiji tako nema ni jasnu putanju ka trajnijem statusu, ni izvesnost šta sledi po prestanku zaštite.

Uporedna iskustva pokazuju da upravo ovde nastaju najveći rizici. Istraživanja tranzicionih opcija u državama članicama EU identifikuju visok rizik masovne iregularnosti tamo gde premošćavajući statusi ne postoje, a uslovi drugih statusa su strogi ili netransparentni, i izričito preporučuju uvođenje statusa koji korisnicima omogućavaju prelazak bez perioda pravnog vakuuma.[43] Evropska unija je isti zaključak pretočila u Preporuku o tranziciji.[44] Republika Srbija, koja deli izazov dugotrajne zaštite, ekvivalentan okvir tek treba da uspostavi.

5 Zašto je unapređenje u interesu Republike Srbije

5.1 Asimetrija rizika

Procena rizika sprovedena za scenario prestanka zaštite bez prelaznih rešenja pokazuje strukturnu asimetriju. Obim zakonskih izmena potrebnih da se ovi rizici otklone mali je i pretežno pravno-tehnički, dok bi izostanak navedenih izmena izazvao skup pravnih i administrativnih posledica. Naglo okončanje kolektivne zaštite verovatno bi dovelo do stotina pojedinačnih predmeta azila u sistemu koji godišnje rešava znatno manji broj zahteva, i to u trenutku kada je Evropska unija zaštitu produžila do 2028. godine i priprema koordinisanu tranziciju. Tabela 1 sažima registar rizika.

Tabela 1. Registar rizika u scenariju prestanka zaštite bez prelaznog režima

Domen rizika	Ključni pokretač
Pravno-institucionalni	Statusni vakuum, rizik povrede zabrane vraćanja, nesklad sa čl. 75. ZAPZ, upravni sporovi i ustavnopravna pitanja
Opterećenje sistema azila	Procena od oko 300 pojedinačnih zahteva (raspon 200–1.000) u sistemu koji godišnje odluči o oko 130 zahteva
Humanitarni i zaštitni	Gubitak zdravstvene zaštite, školovanja i boravka za pretežno ranjivu populaciju (žene, deca, stariji, hronični bolesnici)
Iregularnost i eksploatacija	Prelazak dela populacije u neuređen status, rad na crno, rizik eksploatacije i trgovine ljudima

[43] Evropski savet za izbeglice i prognanike (ECRE) i Briselska škola upravljanja, *Tranzicija ka čemu? Pravni statusi dostupni nakon privremene zaštite za lica raseljena iz Ukrajine*, radni dokumenti 22–24, februar 2026, dostupno na: https://ecre.org/ecre-publications/ [pristupljeno 16. jula 2026].

[44] Preporuka Saveta o tranziciji.

5.2 Šest razloga za delovanje

- **Napredak u Poglavlju 24.** Uređeno produžavanje i tranzicioni okvir predstavljaju merljiv pokazatelj usklađivanja sa pravnim tekovinama Evropske unije, vidljiv u godišnjem izveštaju Evropske komisije.
- **Manje opterećenje za sistem azila.** Kolektivni režim je administrativno jednostavniji od stotina pojedinačnih postupaka, a blagovremeno odloženo dejstvo odluke o prestanku i tranziciona šema štite Kancelariju za azil i Komisiju za azil od preopterećenja.
- **Kredibilitet vladavine prava.** Izmena člana 75. otklanja postojeću pravnu ranjivost produžavanja zaštite podzakonskim aktom i vraća mehanizam u ustavne okvire.
- **Poverenje partnera.** Usklađivanje sa pristupom Evropske unije i UNHCR-a jača poverenje partnera, dok bi suprotan potez proizveo nesrazmernu štetu po ugled zemlje.
- **Mala razmera i samoodrživost populacije.** Reč je o relativno maloj populaciji od oko 1.400 ljudi, pretežno radno aktivnih i smeštenih u privatnom smeštaju. Iako se broj aktivnih korisnika menja, značajan deo korisnika svake godine izlazi iz sistema, pa je tranzicijom moguće upravljati postupno.
- **Bolji podaci i upravljanje migracijama.** Zadržavanje lica u uređenom sistemu čuva evidenciju, nadzor i mogućnost planiranja, što je neposredan interes države.

6 Predlozi normativnih rešenja

Predlozi koji slede oblikovani su tako da se mogu preneti u zakon o izmenama i dopunama ZAPZ, uz prateće izmene Zakona o strancima i podzakonskih akata. Formulacije su radne i predstavljaju polaznu osnovu za dalju pravno-tehničku doradu.

6.1 Izmena člana 75. i produžavanje zaštite u zakonskim okvirima

Predlog polazi od usklađivanja zakonskog maksimuma trajanja sa realnošću produžene krize, uzimajući član 4. Direktive 2001/55/EZ kao model. Umesto ograničenja od dve godine, zakon treba da ovlasti Vladu da zaštitu produžava za po godinu dana dok razlozi traju, na osnovu obrazložene procene okolnosti u državi porekla. Time se otklanja postojeći nesklad podzakonskog akta sa zakonom, a odluka o svakom produženju dobija proverljivo činjenično utemeljenje.

PREDLOG NORMATIVNE FORMULACIJE

U članu 75. stav 2. menja se i glasi:

„Ako razlozi zbog kojih je privremena zaštita odobrena i dalje postoje, Vlada može, na osnovu obrazložene procene okolnosti u državi porekla korisnika, odlukom produžavati privremenu zaštitu za period od po jedne godine, dok ti razlozi traju.”

Posle stava 2. dodaje se novi stav koji glasi:

„Odluku iz stava 2. ovog člana Vlada donosi najkasnije 60 dana pre isteka tekućeg perioda zaštite i objavljuje je u ‚Službenom glasniku Republike Srbije'.”

6.2 Dopuna člana 76. i sadržina zaštite

Korpus prava treba dopuniti u sedam oblasti, od kojih u šest član 76. zaostaje za članovima 12, 13, 14, 15. i 16. Direktive 2001/55/EZ. To su socijalna pomoć, podrška stanovanju izvan kolektivnog smeštaja, obrazovanje dece pod uslovima koji važe za državljane, obrazovanje odraslih i stručno osposobljavanje, spajanje porodice, posebna zaštita dece bez pratnje i isprava koja služi kao samostalan dokaz statusa i prava, bez potrebe za posebnim uverenjima.

Posebno treba razdvojiti standarde koje Direktiva 2001/55/EZ izričito zahteva od domaćih administrativnih rešenja. Biometrijska lična karta sa evidencijskim brojem stranca nije sama po sebi minimalni zahtev Direktive, ali je nužna za delotvorno dokazivanje statusa u domaćem sistemu i za pristup elektronskim, bankarskim i drugim uslugama.

PREDLOG NORMATIVNE FORMULACIJE

U članu 76. stav 1. posle tačke koja uređuje zdravstvenu zaštitu dodaju se tačke koje glase:

„– neophodnu pomoć u pogledu socijalne zaštite i sredstva za izdržavanje, ako korisnik nema dovoljno sopstvenih sredstava, u skladu sa propisima kojima se uređuje socijalna zaštita;

– odgovarajući smeštaj ili, po potrebi, sredstva za obezbeđivanje smeštaja, ako korisnik ne raspolaže dovoljnim sredstvima;"

Tačka koja uređuje obrazovanje menja se i glasi:

„– besplatno predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje i vaspitanje, pod istim uslovima koji važe za državljane Republike Srbije, pristup visokom obrazovanju pod uslovima koji važe za strance, kao i pristup obrazovanju odraslih, stručnom osposobljavanju i stručnoj praksi, u skladu sa propisima kojima se uređuju obrazovanje odraslih, zapošljavanje i rad;"

U članu 90. dodaje se stav koji glasi:

„Lična karta za lice kome je odobrena privremena zaštita izdaje se kao biometrijska isprava u koju se upisuje evidencijski broj stranca i predstavlja neposredan osnov za ostvarivanje prava iz člana 76. ovog zakona, bez izdavanja posebnih uverenja."

U članu 76. dodaju se stavovi koji glase:

„Spajanje članova porodice korisnika privremene zaštite odobrava se kada su članovi porodice razdvojeni usled okolnosti zbog kojih je privremena zaštita uvedena, ako ne postoje zakonom propisane smetnje. U postupku se naročito vodi računa o najboljem interesu deteta. Detetu bez pratnje i razdvojenom detetu se bez odlaganja imenuje staratelj i obezbeđuju odgovarajući smeštaj, briga i pristup pravima iz ovog člana."

6.3 Postupak podnošenja zahteva za privremenu zaštitu, pravno dejstvo potvrde o registraciji i kontinuitet statusa

Tri procesne garancije otklanjaju rizik statusnih praznina i procesnog nesporazuma koji nastaju iz odsustva posebno uređenog postupka za podnošenje zahteva za privremenu zaštitu.

Prvo, zahtev za privremenu zaštitu treba da se podnosi ovlašćenom policijskom službeniku Ministarstva unutrašnjih poslova, uključujući policijske službenike Kancelarije za azil i organizacione jedinice nadležne za poslove sa strancima. Policijski službenik koji primi zahtev vrši registraciju i izdaje potvrdu o registraciji. Ako je zahtev primila organizaciona jedinica koja nije Kancelarija za azil, ona ga sa prikupljenom dokumentacijom bez odlaganja prosleđuje Kancelariji za azil, koja ostaje isključivo nadležna za odlučivanje. Ovu mogućnost i obavezu prosleđivanja potrebno je izričito propisati kako prijem zahteva ne bi ostao neformalan i bez procesnih posledica.

Potvrda o registraciji treba da proizvodi neposredno pravno dejstvo: da dokazuje zakonit boravak i status podnosioca do pravnosnažnog okončanja postupka i da omogući ostvarivanje zakonom određenog minimuma prava u tom periodu. Time se isključuje statusna praznina između podnošenja zahteva i odlučivanja.

Konačno, potrebno je izričito uvesti zahtev za produženje privremene zaštite. Blagovremeno podnet zahtev mora, neposredno na osnovu zakona, održavati status i prava na snazi do pravnosnažnog okončanja postupka. Na značaj kontinuiteta isprave i delotvornog pravnog leka ukazuje i presuda *Krasiliva*.[45]

PREDLOG NORMATIVNE FORMULACIJE

U članu 74. stav 5. menja se i glasi:

„U skladu sa odlukom Vlade iz stava 2. ovog člana, lice koje traži privremenu zaštitu podnosi zahtev za privremenu zaštitu, o kojem za svako lice posebno odlučuje Kancelarija za azil rešenjem."

Posle člana 74. dodaje se član 74a, koji glasi:

„Član 74a

Zahtev za privremenu zaštitu podnosi se ovlašćenom policijskom službeniku Ministarstva, uključujući policijskog službenika Kancelarije za azil i policijskog službenika organizacione jedinice nadležne za poslove sa strancima.

Registracija obuhvata uzimanje ličnih i biometrijskih podataka o strancu, njihovo evidentiranje u odgovarajućoj bazi podataka Ministarstva i izdavanje potvrde o registraciji lica koje traži privremenu zaštitu.

Ako registraciju izvrši organizaciona jedinica Ministarstva koja nije Kancelarija za azil, zahtev i prikupljenu dokumentaciju bez odlaganja prosleđuje Kancelariji za azil, koja odlučuje o zahtevu.

Potvrda o registraciji lica koje traži privremenu zaštitu služi kao dokaz zakonitog boravka i statusa podnosioca do pravnosnažnog okončanja postupka. U tom periodu podnosilac ima pravo na boravak, smeštaj i zdravstvenu zaštitu pod istim uslovima kao lice kojem je privremena zaštita odobrena.

Protiv rešenja kojim se zahtev za privremenu zaštitu odbacuje ili odbija podnosilac može izjaviti žalbu Komisiji za azil u roku od 15 dana od dana uručenja rešenja, a protiv konačnog rešenja pokrenuti upravni spor. Žalba i tužba odlažu izvršenje rešenja, a podnosilac do pravnosnažnog okončanja postupka zadržava prava iz prethodnog stava.

Način i postupak registracije, kao i izgled i sadržinu potvrde o registraciji lica koje traži privremenu zaštitu, bliže propisuje ministar nadležan za unutrašnje poslove."

U članu 75. posle stava koji uređuje produžavanje dodaje se stav koji glasi:

„Korisnik privremene zaštite koji je pre isteka važenja rešenja podneo zahtev za produženje privremene zaštite zadržava status i prava iz člana 76. ovog zakona do pravnosnažnog okončanja postupka po tom zahtevu. Potvrda o podnetom zahtevu za produženje privremene zaštite izdaje se bez odlaganja, a najkasnije u roku od tri dana, i služi kao dokaz zakonitog boravka i statusa korisnika."

U članu 87. stav 1. posle tačke 1) dodaju se tač. 1a) i 1b), koje glase:

„1a) potvrdu o registraciji lica koje traži privremenu zaštitu;
1b) potvrdu o podnetom zahtevu za produženje privremene zaštite;"

[45] Presuda *Krasiliva*.

U članu 88. posle stava 1. dodaje se stav koji glasi:

„Potvrda o registraciji lica koje traži privremenu zaštitu i potvrda o podnetom zahtevu za produženje privremene zaštite izdaju se na propisanim obrascima, proizvode pravna dejstva iz čl. 74a i 75. ovog zakona i ne služe kao identifikacione isprave."

6.4 Novi član 76a kao pravni most ka trajnijim statusima

Predloženi novi član 76a otklanja statusnu neizvesnost opisanu u odeljku 4.4. tako što olakšava prelazak na trajnije statuse i obezbeđuje da prelazak ne bude nepovratan. U pogledu stalnog nastanjenja, primarno rešenje jeste izmena Zakona o strancima, po modelu posebnog osnova koji već postoji za lica kojima je odobreno pravo na azil. ZAPZ treba da se sa takvom izmenom sinhronizuje tako što će propisati da korisnik privremene zaštite pravo na stalno nastanjenje ostvaruje u skladu sa zakonom kojim se uređuje položaj stranaca i da može zahtev podneti bez napuštanja Republike Srbije, uz očuvanje privremene zaštite do konačne odluke.

Prateća izmena Zakona o strancima treba da izričito propiše da se vreme provedeno u privremenoj zaštiti računa u vreme zakonitog, odnosno neprekidnog boravka potrebno za stalno nastanjenje, uz ispunjenje ostalih uslova iz tog zakona. To ne znači automatsko sticanje stalnog nastanjenja. Lice i dalje mora ispuniti sve opšte uslove iz člana 67. Zakona o strancima, uključujući sredstva za izdržavanje, smeštaj i zdravstveno osiguranje, koji se proveravaju u pojedinačnom postupku. Uračunava se, dakle, samo vreme zakonitog boravka, čime se uklanja jedina prepreka na koju korisnik sopstvenim ponašanjem ne može da utiče.

Ako izmene Zakona o strancima ne mogu biti usvojene u roku koji omogućava da se izbegne statusna praznina, isto pravo može se privremeno i celovito urediti u ZAPZ kao *lex specialis*, uz jasno upućivanje na ostale uslove iz Zakona o strancima. To je rezervno, a ne primarno rešenje, jer dugoročno pitanje stalnog nastanjenja sistemski pripada Zakonu o strancima. Nezavisno od izabranog pristupa, potrebno je izričito propisati da korisnik može zahtev za odobrenje boravka po drugom osnovu podneti iz zemlje i da do konačne odluke o tom zahtevu zadržava privremenu zaštitu.

Prelazak, najzad, ne sme biti nepovratan. Pošto se zaštita zadržava do konačne odluke, odbijanje zahteva, uključujući zahtev za stalno nastanjenje, ne utiče na postojeći status, pa lice ostaje korisnik privremene zaštite. Za slučaj da osnov boravka prestane posle već izvršenog prelaska, na primer gubitkom zaposlenja, treba predvideti pravo ponovnog ostvarivanja zaštite dok ona u Republici Srbiji traje, pod uslovom da lice i dalje pripada krugu korisnika iz odluke Vlade. Ta garancija neposredno podstiče prelazak, jer korisnik koji zna da pokušaj osamostaljivanja ne može da ga ostavi bez statusa nema razloga da izlazak iz zaštite odlaže. Rešenje je saglasno Preporuci o tranziciji, koja podstiče prelazak na druge statuse uz očuvanje kontinuiteta boravka.

PREDLOG NORMATIVNE FORMULACIJE

U Zakonu o strancima, u članu 67. dodaje se novi stav koji glasi:

„U vreme neprekidnog boravka koje se zahteva za odobrenje stalnog nastanjenja uračunava se i vreme provedeno u privremenoj zaštiti odobrenoj u skladu sa zakonom kojim se uređuju azil i privremena zaštita."

U Zakonu o azilu i privremenoj zaštiti, posle člana 76. dodaje se član 76a, koji glasi:

„Korisnik privremene zaštite ostvaruje pravo na stalno nastanjenje u skladu sa zakonom kojim se

uređuje položaj stranaca.

Korisnik privremene zaštite može podneti zahtev za odobrenje privremenog boravka, jedinstvene dozvole, stalnog nastanjenja ili drugog statusa predviđenog zakonom kojim se uređuje položaj stranaca, bez obaveze napuštanja Republike Srbije. Do konačne odluke o tom zahtevu zadržava status i prava korisnika privremene zaštite.

Lice koje je posle korišćenja privremene zaštite steklo pravo boravka po drugom osnovu može, ako mu taj osnov prestane dok privremena zaštita u Republici Srbiji traje, ponovo ostvariti privremenu zaštitu, pod uslovom da i dalje pripada krugu lica obuhvaćenih odlukom Vlade iz člana 74. stav 2. ovog zakona."

6.5 Uređen prestanak zaštite

Prestanak zaštite mora biti jednako uređen kao njeno odobravanje. Važeći zakon sadrži samo dve odredbe: zaštita prestaje istekom roka ili prestankom razloga, o čemu odlučuje Vlada (čl. 75. st. 3), a pojedincu može prestati odlukom Kancelarije za azil (čl. 75. st. 4). Merila procene, prelazni period i izričite garancije za korisnike nisu propisani. Predlažu se četiri garancije, oslonjene na Smernice UNHCR-a[46], praksu Suda pravde Evropske unije i Preporuku o tranziciji.

- **Objektivna procena.** Odluka Vlade o prestanku zasniva se na obrazloženoj proceni da su okolnosti u državi porekla prestale na trajan i stabilan način.
- **Odloženo dejstvo odluke o prestanku.** Između objavljivanja odluke o prestanku i dana prestanka prava mora postojati period prilagođavanja tokom kojeg korisnici zadržavaju pun status i prava. Zakon treba da propiše minimalni rok od šest meseci od objavljivanja odluke, dok Vlada, u zavisnosti od okolnosti konkretne krize, obima populacije, trajanja školske godine, zdravstvenih potreba i dostupnosti drugih statusa, može odrediti i kasniji dan prestanka, najkasnije do isteka jedne godine od objavljivanja odluke. Time se izbegava uvođenje posebnog novog statusa, a zadržava dovoljna fleksibilnost za kraće i dugotrajnije krize.
- **Zabrana udaljenja.** Dok privremena zaštita traje, uključujući period odloženog dejstva odluke o prestanku, prema korisniku se ne može doneti ni izvršiti odluka o vraćanju, čime se kodifikuje standard iz presude *Kaduna* i operacionalizuje načelo zabrane vraćanja iz člana 6. ZAPZ.[47,48]
- **Pravni lek.** Protiv pojedinačne odluke o prestanku korisnik ima pravo na žalbu Komisiji za azil i pravo na upravni spor, pri čemu žalba i tužba odlažu izvršenje odluke.

PREDLOG NORMATIVNE FORMULACIJE

U članu 75. dodaju se novi stavovi koji glase:

„Odluka Vlade o prestanku privremene zaštite zasniva se na obrazloženoj proceni da su okolnosti u državi porekla korisnika prestale na trajan i stabilan način i da je povratak moguć u bezbednim, dostojanstvenim i održivim uslovima. Odlukom se određuje dan prestanka zaštite, koji ne može nastupiti pre isteka šest meseci niti nakon isteka jedne godine od dana njenog objavljivanja. Dan prestanka Vlada određuje prema okolnostima prestanka razloga, obimu i strukturi populacije i mogućnostima korisnika da urede status ili pripreme dobrovoljni povratak, a do tog dana korisnici zadržavaju status i sva prava iz člana 76. ovog zakona.

[46] UNHCR, Smernice iz 2014.

[47] Presuda *Kaduna*.

[48] Konvencija o statusu izbeglica iz 1951. godine, čl. 33, i ZAPZ, čl. 6. (zabrana proterivanja ili vraćanja).

Dok privremena zaštita traje, uključujući period odloženog dejstva odluke o prestanku, prema korisniku se ne može doneti niti izvršiti odluka o vraćanju.

Protiv pojedinačnog rešenja Kancelarije za azil o prestanku, uskraćivanju ili neproduženju privremene zaštite korisnik može izjaviti žalbu Komisiji za azil u roku od 15 dana od dana uručenja rešenja, a protiv konačnog rešenja pokrenuti upravni spor. Žalba i tužba odlažu izvršenje rešenja."

6.6 Nacionalna tranziciona šema i transparentnost podataka

Na podzakonskom nivou predlaže se akt Vlade po ugledu na Preporuku Saveta o koordinisanom pristupu tranziciji.[49] On treba da obuhvati blagovremeno i višejezično informisanje korisnika o dostupnim statusima, individualno savetovanje i mogućnost informativnih poseta državi porekla bez gubitka statusa. Za period nakon prestanka zaštite akt treba da predvidi povezivanje sa Programom za podršku dobrovoljnom povratku za period 2026–2029, koji sprovodi Komesarijat za izbeglice i migracije,[50] uz period za odlazak tokom kog korisnici uključeni u program zadržavaju status i prava. Uporedo, MUP i Komesarijat treba da uspostave mesečno objavljivanje agregirane i anonimizovane statistike o privremenoj zaštiti (odobrenja, produženja, prestanci, razlozi izlaska iz sistema i struktura populacije), po uzoru na praksu Eurostata i uz poštovanje propisa o zaštiti podataka o ličnosti.

7 Mapa puta sprovođenja

Predloženi redosled koraka usklađen je sa ciklusom odlučivanja u Evropskoj uniji. Usvajanje zakona pre 4. marta 2027. godine, kada u Evropskoj uniji počinje da teče produženje zaštite do 4. marta 2028. godine, omogućava Srbiji da naredne odluke o produženju donese na novom, zakonski čvrstom osnovu, sinhronizovano sa evropskim partnerima.

Tabela 2. Koraci, nosioci i rokovi

Br.	Mera	Nosilac	Rok
1.	Obrazovanje radne grupe za izmene i dopune ZAPZ u delu privremene zaštite, odnosno proširenje mandata postojeće radne grupe	MUP (Kancelarija za azil), KIRS i ministarstva nadležna za rad, zdravlje i prosvetu, uz učešće UNHCR-a i organizacija civilnog društva	IV kvartal 2026.
2.	Nacrt zakona o izmenama i dopunama ZAPZ i prioritetnih pratećih izmena Zakona o strancima, naročito radi priznavanja vremena provedenog pod privremenom zaštitom za stalno nastanjenje	Radna grupa i MUP	IV kvartal 2026 – I kvartal 2027.
3.	Javna rasprava i pribavljanje mišljenja Evropske komisije i UNHCR-a	MUP i Ministarstvo za evropske integracije	I kvartal 2027.
4.	Usvajanje zakona u Narodnoj skupštini	Vlada i Narodna skupština	I kvartal 2027.

[49] Preporuka Saveta o tranziciji.

[50] Uredba o utvrđivanju Programa za podršku dobrovoljnog povratka stranaca za period od 2026. do 2029. godine, „Službeni glasnik RS", br. 118/2025, dostupno na: https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2025/118/2 [pristupljeno 16. jula 2026].

Br.	Mera	Nosilac	Rok
5.	Donošenje Pravilnika o načinu i postupku registracije i izgledu i sadržini potvrde o registraciji lica koje traži privremenu zaštitu; izmene Pravilnika o sadržini i izgledu obrasca zahteva za azil i sadržini i izgledu obrazaca isprava koje se izdaju tražiocu azila i licu kojem je odobren azil ili privremena zaštita i Pravilnika o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil; usklađivanje propisa o evidencijama i podršci stanovanju	MUP i ministarstvo nadležno za socijalnu zaštitu	II kvartal 2027.
6.	Nacionalna tranziciona šema (akt Vlade): informisanje i savetovanje o prelasku na trajnije statuse i povezivanje sa Programom za podršku dobrovoljnom povratku 2026–2029 za period nakon prestanka zaštite.	Vlada, KIRS i MUP	II–III kvartal 2027.
7.	Mesečno objavljivanje agregirane i anonimizovane statistike o privremenoj zaštiti	MUP i KIRS	Odmah i kontinuirano

Ideje.
Ljudi.
Promena.

VIZIJA

Inkluzivnije, pravednije i pravičnije društvo,
u kojem svaka osoba ima jednake mogućnosti
da ostvari svoj puni potencijal.

ideje.rs

ideas