

Bruxelles, 4. lipnja 2025.
(OR. en)

9494/25

ASILE 47
JAI 694
MIGR 195
COEST 421

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	4. lipnja 2025.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2025) 649 final
Predmet:	KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA Predvidljiv zajednički europski pristup za Ukrajince u EU-u

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2025) 649 final.

Priloženo: COM(2025) 649 final



Bruxelles, 4.6.2025.
COM(2025) 649 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

Predvidljiv zajednički europski pristup za Ukrajince u EU-u

Predvidljiv zajednički europski pristup za Ukrajinu u EU-u

1. UVOD

Od početka agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine Europska unija pruža nepokolebljivu političku, humanitarnu, vojnu i diplomatsku potporu te je najveći donator financijskih sredstava za Ukrajinu¹. EU je uz to nametnuo goleme i dosad nezabilježene sankcije Rusiji i onima koji sudjeluju u ruskim ratnim aktivnostima². Države članice i njihovi građani poslali su odlučnu poruku solidarnosti Ukrajini i njezinim stanovnicima koji bježe od rata tako što su im ponudili trenutnu zaštitu i potporu, uključujući pristup smještaju, zdravstvenoj zaštiti, obrazovanju i zapošljavanju. Milijuni raseljenih Ukrajinaca pronašli su sigurnost, utočište i mogućnosti širom EU-a.

Aktivacijom Direktive o privremenoj zaštiti³ utvrđen je zajednički pristup EU-a koji raseljenim osobama iz Ukrajine i državama članicama jamči predvidljivost i pravnu sigurnost. On je omogućio je trenutnu zaštitu bez vršenja dodatnog pritiska na već preopterećene nacionalne sustave azila. Privremena zaštita, koja je na snazi do ožujka 2026., stoga se pokazala učinkovitim i razmjernim odgovorom na iznimne okolnosti.

Budući da je stanje u Ukrajini i dalje nestabilno, Komisija namjerava nastaviti pružati nepokolebljivu potporu toj zemlji i njezinu narodu. Mnogi korisnici privremene zaštite izgradili su snažne veze sa svojim društvima domaćinima u EU-u zahvaljujući učenju jezika, zaposlenju, obrazovanju, kulturnim inicijativama i integraciji njihove djece.

Kako bi se održala ravnoteža u podjeli odgovornosti među državama članicama, nužan je kontinuirani zajednički pristup EU-a. Nakon bliskog savjetovanja s državama članicama pod vodstvom poljskog predsjedništva Vijeća i s obzirom na stajališta ukrajinske vlade zaključeno je da je privremenu zaštitu potrebno produljiti za još godinu dana te planirati stabilnija i trajnija rješenja za njezine korisnike, uključujući potporu sigurnom, dobrovoljnom i dostojanstvenom povratku u Ukrajinu.

Ukrajina ima znatan gospodarski potencijal te će se u oporavku i dugoročnom razvoju sve više oslanjati na potporu svojih građana kako bi potaknula obnovu i oblikovala svoju budućnost. Ukrajini su potrebni njezini stanovnici jer će kao važni članovi zajednica svojom snagom, iskustvom i otpornošću omogućiti ponovnu uspostavu svakodnevnog života i socijalne kohezije. Potreban je predvidljiv i stabilan zajednički pristup kojim se jamči uravnotežen učinak na države članice. To bi trebalo omogućiti dovoljno vremena za prelazak korisnika privremene zaštite na druge pravne statuse koji bolje odgovaraju njihovoj stvarnoj situaciji, na primjer zbog posla, studiranja ili obiteljskih razloga, kao i pružanje potpore onima koji se žele vratiti u Ukrajinu.

U ovoj Komunikaciji utvrđuje se zajednički europski pristup za budućnost Ukrajinaca koji se danas nalaze u EU-u. Izvješće je popraćeno prijedlogom provedbene odluke Vijeća o produljenju privremene zaštite i prijedlogom preporuke Vijeća u kojoj se navodi niz mjera kojima će se omogućiti neometan i dobro koordiniran prekid privremene zaštite i pružiti potpora onima koji se žele vratiti u Ukrajinu.

¹ [Pomoć EU-a Ukrajini – Europska komisija](#)

² [Sankcije donesene nakon ruske vojne agresije na Ukrajinu – Europska komisija](#).

³ 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, L 212/12, 7.8.2001.

2. PRIVREMENA ZAŠTITA

Procjenjuje se da je broj osoba koje uživaju privremenu zaštitu⁴ u EU+⁵ veći od 4,4 milijuna⁶, a ljudi i dalje pristižu.

U prva tri mjeseca 2025. u zemljama EU+ izdano je gotovo 142 000 odluka o odobravanju privremene zaštite, uz prosječnu mjesečnu stopu od oko 47 000⁷ odluka. Oko 800 000⁸ ljudi vratilo se iz država članica u Ukrajinu, no trenutačna kretanja uglavnom su promjenjiva. Ukrajinci su 2024. podnijeli gotovo 27 000 zahtjeva za azil⁹ u EU-u, uz stopu priznavanja od 87 %. Broj zahtjeva za azil nastavio se povećavati u prvim mjesecima 2025. te je u razdoblju od siječnja do veljače 2025. u EU-u podneseno gotovo 6 000 ukrajinskih zahtjeva za azil¹⁰.

Direktiva o privremenoj zaštiti i dalje pruža čvrst pravni okvir za osiguravanje istih usklađenih standarda zaštite za milijune raseljenih osoba iz Ukrajine. Trenutačna nestabilna i nesigurna situacija u Ukrajini pokazuje da u velikom dijelu Ukrajine trenutačno ne postoje sigurni i trajni uvjeti za one koji se žele vratiti. UNHCR smatra da je malo vjerojatno da će se većina korisnika privremene zaštite u skorije vrijeme dobrovoljno vratiti, prvenstveno zbog stalnih rizika u pogledu sigurnosti i zaštite, kao i upitne stabilnosti mogućeg prekida vatre. Zato je važno da EU nastavi pružati pomoć raseljenim osobama onoliko dugo koliko je to potrebno u skladu s našim vrijednostima solidarnosti, humanosti i poštovanja ljudskih prava. Komisija stoga podnosi **prijedlog provedbene odluke Vijeća o dodatnom produljenju privremene zaštite** za još godinu dana, do 4. ožujka 2027.

Budući da će EU nastaviti pružati privremenu zaštitu i prava koja iz nje proizlaze, raseljene osobe iz Ukrajine ne moraju brinuti o podnošenju zahtjeva za međunarodnu zaštitu jer to nije potrebno ni obvezno. Kako bi se spriječio dodatni pritisak na nacionalne sustave azila, potrebno je korisnicima privremene zaštite pružiti jasnoću i pravnu sigurnost te poticati ljude da prijeđu na druge pravne statuse koji bolje odgovaraju njihovoj stvarnoj situaciji.

U tri godine od aktivacije Direktive potreba za pružanjem privremene zaštite i mogućnost odabira države članice u kojoj je korisnici žele uživati dovela je do nejednakog opterećenja sustava prihvata država članica. To je opterećenje u nekim slučajevima povećano zbog dodatnog pritiska uzrokovanog velikim brojem istovremenih zahtjeva za azil, kao i zbog praktičnih problema kao što je stanovanje. Važno je nastaviti raditi na ujednačavanju opterećenja država članica.

Konkretno, države članice trebale bi odbiti zahtjeve za boravišnu dozvolu ako njihovi podnositelji već imaju boravišnu dozvolu radi privremene zaštite u drugoj državi članici i već ostvaruju prava na privremenu zaštitu na toj osnovi¹¹. Time se može spriječiti višestruka registracija korisnika privremene zaštite i istodobno uživanje prava povezanih s takvom zaštitom u više država članica.

⁴ [Eurostat | Podaci](#).

⁵ Države članice EU-a, Island, Lihtenštajn, Norveška i Švicarska.

⁶ U ožujku 2025. među državama članicama najveći broj korisnika privremene zaštite zabilježen je u Njemačkoj (1 184 890), Poljskoj (997 120), Češkoj (365 055), Španjolskoj (233 825), Italiji (165 225) i Rumunjskoj (182 835). Samo u državama članicama EU-a broj korisnika privremene zaštite iznosi gotovo 4,3 milijuna.

⁷ To je 21 % manje u odnosu na mjesečni prosjek zabilježen u prva tri mjeseca 2024. i 24 % manje u odnosu na mjesečni prosjek za cijelu 2024. [Eurostat | Podaci](#).

⁸ [Matrica za praćenje raseljenog stanovništva \(DTM\) Međunarodne organizacije za migracije \(IOM\), Ukrajina – Izvješće o vraćanju – Istraživanje u općoj populaciji, krug 20. \(travanj 2025.\)](#).

⁹ [Eurostat | Podaci](#).

¹⁰ To je 86 % više u odnosu na isto razdoblje 2024.; [Eurostat | Podaci](#).

¹¹ U tom pogledu vidjeti presudu u predmetu C-753/23, t. 30.

3. PRUŽANJE TRAJNIH RJEŠENJA I POTPORE UKRAJINCIMA U ODLUČIVANJU

Ukrajini je prije svega potreban njezin narod kako bi obnovila svoju društvenu strukturu, gospodarstvo i infrastrukturu. S druge strane, mnogi raseljeni Ukrajinci grade nove živote u EU-u. Ukrajina uz potporu EU-a aktivno nastoji stvoriti povoljne uvjete za siguran povratak svojih građana i stanovnika pružanjem potpore i provedbom kampanja za privlačenje Ukrajinaca koji žive u inozemstvu. Pristup zapošljavanju i obrazovanju koji im u međuvremenu pružaju države članice koristi ne samo onima koji ispunjavaju uvjete i odluče ostati u EU-u, nego i onima koji se planiraju vratiti kući. Kako bi se pružila stabilnija i trajnija rješenja, Komisija namjerava nastaviti pružati potporu raseljenim osobama iz Ukrajine u donošenju informiranih odluka o svojoj budućnosti.

3.1. Potpora državama članicama u uključivanju raseljenih Ukrajinaca u EU

Raseljene osobe iz Ukrajine u EU-u uživaju temeljna prava, prije svega pravo na zapošljavanje i obrazovanje, kao i na smještaj, zdravstvenu zaštitu i socijalnu pomoć. Napori da im se omogući pristup tržištu rada i obrazovanju pod istim uvjetima kao i za državljane EU-a u budućnosti će biti koristan ne samo osobama koje ispunjavaju uvjete i odluče ostati u EU-u, nego i onima koji će se vratiti kući.

Pristup **zapošljavanju** znatno je pomogao raseljenim osobama iz Ukrajine da se uklape u svoja društva domaćine, što je pozitivno utjecalo na lokalne zajednice. Mjere za sprečavanje gubitka vještina kombinirane su s pomoći raseljenim osobama koje su stekle europske kvalifikacije kako bi pronašle odgovarajući posao u Ukrajini. Države članice primaju potporu iz inicijativa i sredstava EU-a za uključivanje raseljenih osoba iz Ukrajine na tržište rada EU-a¹². Javne službe za zapošljavanje imaju važnu ulogu u aktivnim politikama tržišta rada jer omogućuju najbolje iskorištavanje vještina tražitelja zaposlenja, povezivanje na tržištu rada te razmjenu dobrih primjera iz prakse i informacija. Usporedba Europskog kvalifikacijskog okvira i ukrajinskog nacionalnog kvalifikacijskog okvira iz 2023. pridonosi jednostavnijoj integraciji na tržište rada EU-a. Komisija je pokrenula i internetsku pilot-inicijativu EU-a za uspostavu baze talenata¹³ kako bi raseljeni ukrajinski tražitelji zaposlenja pronašli odgovarajuća slobodna radna mjesta koja objavljuju poslodavci u EU-u. EURAXESS, platforma EU-a za zapošljavanje u području istraživanja i inovacija, nudi posebne mogućnosti zapošljavanja za ukrajinske istraživače u okviru inicijative ERA4Ukraine, među ostalim u timovima Europskog istraživačkog vijeća.

U ožujku 2025. 1,3 milijuna raseljenih maloljetnika¹⁴ iz Ukrajine uživalo je privremenu zaštitu, uključujući 840 000 **djece** obvezne školske dobi¹⁵. Procjenjuje se da ih je širom EU-a 700 000 upisano u lokalne škole na razinama od ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja do višeg sekundarnog obrazovanja¹⁶. EU podupire države članice tako što im na temelju strateškog okvira za europski prostor obrazovanja pruža smjernice politike, mogućnosti uzajamnog učenja, internetske platforme i financiranje, posebno u okviru programa Erasmus+, te olakšava prikupljanje podataka i razmjenu primjera dobre prakse. Održavanje znanja ukrajinskog jezika i veza s ukrajinskom kulturom pomoći će u reintegraciji korisnika u ukrajinski obrazovni sustav. Konkretno, sudjelovanje u kulturnom životu pridonosi emocionalnoj dobrobiti, a u

¹² Vidjeti [Komunikaciju Komisije o smjernicama za pristup tržištu rada, strukovnom obrazovanju i osposobljavanju i obrazovanju odraslih za osobe koje bježe od ruske ratne agresije na Ukrajinu](#).

¹³ [Pilot-inicijativa EU-a za uspostavu baze talenata](#).

¹⁴ [Eurostat | Podaci](#).

¹⁵ Procjena broja djece obvezne školske dobi temelji se na Pregledu obrazovanja i osposobljavanja za 2023.: [Obrazovanje i osposobljavanje 2023. Ured za publikacije EU-a](#).

¹⁶ [Uključivanje raseljene djece iz Ukrajine u obrazovne sustave EU-a](#).

okviru programa Kreativna Europa pruža se potpora kako bi se olakšala društvena i kulturna integracija raseljenih osoba. Sporazumom o suradnji u području obrazovanja između Komisije i ukrajinskog Ministarstva obrazovanja i znanosti iz 2023. posebno se potiče upis u škole zemalja domaćina i uzajamno priznavanje akademskih kvalifikacija. Ukrajinska vlada već je uvela mjere za jednostavno priznavanje obrazovanja po povratku u Ukrajinu.

EU podupire države članice koje primaju raseljene osobe iz Ukrajine **sredstvima EU-a**, posebno iz relevantnih fondova za unutarnje poslove i fondova kohezijske politike¹⁷. Te mogućnosti financiranja omogućuju fleksibilnost za prilagodbu posebnim nacionalnim kontekstima i financijskim potrebama, među ostalim za integraciju osoba koje uživaju privremenu zaštitu. Zahvaljujući kohezijskoj politici osigurano je 13,6 milijardi EUR dodatne likvidnosti za države članice koje primaju raseljene osobe iz Ukrajine, a dodatne 1,4 milijarde EUR preraspodijeljene su u okviru postojećih programa financiranja kako bi se tim osobama pružila izravna potpora. EU do kraja 2027. stavlja na raspolaganje dodatne 3 milijarde EUR za potporu državama članicama u provedbi pakta o migracijama i azilu te za pružanje pomoći osobama koje uživaju privremenu zaštitu. Za isto razdoblje stavit će se na raspolaganje i oko 1 milijarda EUR preraspodijeljena u preispitivanju programa država članica u sredini programskog razdoblja kako bi se ostvarili relevantni prioriteti u okviru Fonda za azil, migracije i integraciju (FAMI), uključujući smještaj osoba koje uživaju privremenu zaštitu.

3.2. Potpora osnivanju centara za jedinstvo

Neke su se države članice složile s prijedlogom ukrajinskog ministra nacionalnog jedinstva da se u EU-u uspostave centri za održavanje veze s Ukrajinčima koji žive u inozemstvu i trenutačno je u tijeku uspostava centara za jedinstvo na njihovu državnom području. Centri za jedinstvo pružaju informacije i savjete raseljenim osobama iz Ukrajine te ih povezuju s relevantnim uslugama. Osim što olakšavaju dobrovoljni povratak u Ukrajinu, ti centri mogu osobama koje žele ostati pomoći da se integriraju u društva domaćine i na tržište rada te da bolje razvijaju i iskoriste svoje vještine.

Države članice za financiranje centara za jedinstvo mogu koristiti sredstva iz Fonda za azil, migracije i integraciju (FAMI). Međunarodne organizacije kao što su UNHCR, IOM i Međunarodni centar za razvoj migracijske politike (ICMPD) mogu raseljenim osobama iz Ukrajine pružiti točne i neovisne informacije i savjete kako bi im pomogle da donesu dobro informirane i dobrovoljne odluke o tome hoće li ostati u zemljama domaćinima ili će se vratiti u Ukrajinu. Države članice potiču se da iskoriste znanje, kapacitete i mreže tih organizacija i potporu partnerskih zemalja kako bi što bolje razvile centre za jedinstvo.

Kako bi podržala uspostavu centara za jedinstvo, Komisija će imenovati posebnog izaslanika za Ukrajinke u EU-u, koji će biti zadužen za koordinaciju s nacionalnim predstavnicima u državama članicama, s međunarodnim organizacijama koje mogu pružiti usluge informiranja i savjetovanja o povratku, posebno s UNHCR-om, IOM-om i ICMPD-om, kao i s Ministarstvom nacionalnog jedinstva u Ukrajini. Nadalje, Platforma za solidarnost „Ukrajina”¹⁸ služiti će kao stručni koordinacijski forum koji okuplja Komisiju, države članice, međunarodne organizacije i ukrajinska tijela. Ta platforma omogućit će Komisiji da olakša razmjenu informacija i koordinaciju mjera potpore te da prati pomoć koja se pruža u svim državama članicama kako bi se osigurala vjerodostojnost i dosljednost. Cilj joj je uskladiti aktivnosti raznih dionika i istaknuti važnost pružanja podrške lokalnim zajednicama u Ukrajini kako bi se pripremile za povratak raseljenih osoba. Usmjeravanje potpore na lokalne zajednice

¹⁷ Djelovanje kohezijske politike za izbjeglice u Europi, takozvani paket „CARE” (CARE, CARE-plus i Fast-CARE).

¹⁸ Platforma za solidarnost uspostavljena je u ožujku 2022. kako bi se osigurala provedba odredaba Direktive o privremenoj zaštiti. Njezina dodana vrijednost leži u tome što omogućuje opću koordinaciju odgovora EU-a na rusku agresiju na Ukrajinu jer pruža neformalan prostor za brzo usklađivanje operativnih odgovora i odgovora politika ključnih dionika.

pridonijet će jačanju socijalne kohezije u Ukrajini. Komisija će nastaviti prikupljati tehničko znanje i znanje o politikama radi učinkovite operacionalizacije centara za jedinstvo te poticati odgovarajuće mjere ukrajinskih tijela.

U Ukrajini će s centrima za jedinstvo surađivati Nacionalna agencija za jedinstvo kao ključno provedbeno tijelo Ministarstva nacionalnog jedinstva Ukrajine. Agencija će podupirati uspostavu centara za jedinstvo u EU-u i poticati šire inicijative za jačanje nacionalne kohezije, unapređenje kulturnih i građanskih veza s ukrajinskom zajednicom te podupiranje dobrovoljnog povratka i reintegracije.

Komisija će osim toga pružiti posebnu tehničku potporu novoosnovanom Ministarstvu nacionalnog jedinstva, čime će se povećati njegov kapacitet za uspostavu centara za jedinstvo i službi u Ukrajini za osobe koje se vraćaju te za koordinaciju s relevantnim uredima kao što su državne službe za zapošljavanje. Kako bi se poboljšala opća koordinacija inicijativa i pružile informacije stanovništvu koje se vraća, Ministarstvo nacionalnog jedinstva primit će potporu za osmišljavanje i provedbu prioriteta oporavka i reformi važnih za povratnike, čime će se dopuniti proračunska potpora EU-a i tehnička pomoć za oporavak Ukrajine i modernizaciju usluga potrebnih za reintegraciju, kao što su stanovanje, obrazovanje i zapošljavanje.

3.3. Potpora EU-a reintegraciji u Ukrajinu

Ukrajinci su ključni pokretač oporavka i obnove Ukrajine. Međutim, njihova mogućnost povratka uvelike ovisi o uvjetima sigurnosti i zaštite u Ukrajini te o pristupu sredstvima za život i stanovanju za osobe koje se vraćaju iz mjesta unutar Ukrajine ili izvan nje.

Iako je sigurnost najvažniji uvjet za povratak ljudi u Ukrajinu, oni u njoj moraju vidjeti i budućnost. Naime, moraju imati mjesto za život, odgovarajuću infrastrukturu, uključujući funkcionalnu energetska infrastrukturu koja osigurava pristup osnovnim i temeljnim uslugama, pristup kvalitetnom obrazovanju i mogućnosti zapošljavanja. To su glavni ciljevi potpore EU-a. Pritom je potrebno pažljivo promisliti i o socijalnoj koheziji kako bi se jednako uzele u obzir potrebe osoba koje su ostale u Ukrajini i stanovništva koje se u nju vraća.

Za privlačenje i zadržavanje ljudskog kapitala, a time i za obnovu, rast i društveni razvoj zemlje, bit će važno osigurati dobro funkcioniranje **ukrajinskog tržišta rada**. Kvalitetne mogućnosti zapošljavanja s dostojanstvenim radnim uvjetima bit će ključne za ponovnu uspostavu radne snage, na koju je rat znatno utjecao, i za poboljšanje života u Ukrajini. Ukrajina u okviru procesa pristupanja EU-u uz njegovu potporu modernizira svoje zakonodavstvo kako bi ga uskladila s pravnom stečevinom EU-a. To uključuje izradu novog zakona o radu i nove strategije zapošljavanja te finalizaciju novog zakona o strukovnom obrazovanju, koji bi mogao pomoći u rješavanju problema nedostatka kvalificirane radne snage i neusklađenosti vještina. Sudjelovanje Ukrajine u tematskom području Zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI) Europskog socijalnog fonda plus¹⁹ omogućit će ukrajinskim subjektima da sudjeluju u pozivima na podnošenje prijedloga za projekte koje financira EU. Osim toga, Savez za vještine za Ukrajinu, kojim zajednički upravljaju Ukrajina i Njemačka²⁰, podupire mogućnosti osposobljavanja za ljude iz Ukrajine.

Kad je riječ o **financiranju**, EU je Ukrajini od početka agresivnog rata Rusije pružio potporu u iznosu od gotovo 148 milijardi EUR. U **Ukrajinskom planu**²¹, koji je sastavni dio

¹⁹ U tijeku su pregovori o pridruživanju Ukrajine tematskom području Zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI).

²⁰ Komisija sudjeluje kao promatrač u radnim skupinama Saveza za vještine, u kojem sudjeluje više od 70 organizacija iz cijelog svijeta.

²¹ Ukrajinski plan, koji je ukrajinska strategija reformi i ulaganja za razdoblje 2024. – 2027., omogućuje redovite tromjesečne isplate sredstava iz Instrumenta za Ukrajinu pod uvjetom da Ukrajina ispuni prethodno dogovorene zahtjeve. Među ostalim obuhvaća reforme povezane s ljudskim kapitalom, koje uključuju demografsku strategiju, strategiju zapošljavanja, poboljšanja u obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti itd.

Instrumenta za Ukrajinu²², navode se najvažnije reforme i ulaganja za poticanje odgovarajućih uvjeta za povratak raseljenih osoba. Njime se osigurava redovita financijska potpora Ukrajini i potiču ključne reforme u razdoblju 2024. – 2027., a reforme i ulaganja imaju za cilj omogućiti povratak raseljenih osoba u Ukrajinu i njihovu reintegraciju u matičnu zemlju i njezino tržište rada. U tom planu Ukrajina se obvezuje ulagati u obrazovanje (650 milijuna EUR do 2027.), zdravstvenu zaštitu (400 milijuna EUR do 2027.) i socijalnu infrastrukturu (350 milijuna EUR do 2027.). Najmanje 20 % bespovratne potpore u okviru Ukrajinskog plana (otprilike 1 milijarda EUR) dodjeljuje se za potrebe podnacionalnih tijela, posebno lokalne samouprave.

Okvir za ulaganja u Ukrajinu²³ vrlo je važan za očuvanje ljudskog kapitala i stvaranje uvjeta za povratak. U njemu se prednost daje obrazovanju, stanovanju, zdravstvenoj zaštiti, gospodarstvu skrbi i socijalnoj zaštiti. U tijeku su projekti za obnovu komunalne infrastrukture i financiranje poduzeća pogođenih ratom. Novi programi ulaganja odobreni u ožujku 2025. bit će usmjereni na stambene potrebe, a kasnije će se razmatrati i prijedlozi projekata za pristup financiranju i zapošljavanje za ranjive skupine, uključujući povratnike.

EU u okviru **inicijative skupine G-7 „zajmovi Ukrajini iz ubrzanja izvanrednih prihoda”** (45 milijardi EUR) Ukrajini osigurava 18,1 milijardu EUR makrofinancijske pomoći kao izravnu proračunsku potporu za njezine hitne financijske potrebe. Zajmovi EU-a i skupine G-7 trebaju se otplatiti приходima od imobilizirane imovine ruske središnje banke koja se drži u EU-u.

U tekućim projektima **tehničke pomoći** u Ukrajini može se posvetiti više pozornosti reintegraciji povratnika. EU pruža potporu u okviru inicijativa kao što su Skills4Recovery²⁴, kojom se podupiru prilagođeni programi strukovnog obrazovanja i osposobljavanja, i EU4Business²⁵, koja uključuje savjetovanje ili izgradnju kapaciteta za MSP-ove koji se žele vratiti²⁶. Takvi postojeći i budući projekti mogu pružiti potporu Ministarstvu nacionalnog jedinstva kako bi se osobama koje se vraćaju u Ukrajinu omogućilo osnivanje poduzeća, primanje prilagođenih usluga zapošljavanja i sudjelovanje u programima strukovnog obrazovanja i osposobljavanja.

Potpora EU-a pridonijela je otpornosti zemlje i **pomogla ljudima da nastave živjeti u Ukrajini**. Mehanizam Unije za civilnu zaštitu pridonio je ispunjenju energetske potreba 6,5 milijuna ljudi, a Instrument za Ukrajinu popravku uništene opreme. Ukrajinskom stanovništvu pružena je humanitarna pomoć EU-a za skloništa, vodoopskrbu, sanitarne uvjete i higijenu, zaštitu, osnovne potrebe, zdravlje, razminiranje i obrazovanje u kriznim situacijama, uključujući obnovu škola. EU i države članice donirali su više od 370 školskih autobusa kako

²² Instrument za Ukrajinu ključan je instrument u okviru strategije EU-a za svladavanje višedimenzionalnih izazova s kojima se Ukrajina suočava zbog agresivnog rata Rusije. Taj poseban mehanizam za pružanje potpore, koji je stupio na snagu 1. ožujka 2024. i obuhvaća razdoblje 2024. – 2027., uključuje financijsku potporu u iznosu do 50 milijardi EUR.

²³ Okvir za ulaganja u Ukrajini dio je Instrumenta za Ukrajinu u vrijednosti od 50 milijardi eura, a cilj mu je privući javna i privatna ulaganja za oporavak i obnovu Ukrajine. Raspoloživi financijskim instrumentima u ukupnom iznosu od 9,3 milijarde EUR, s kreditnim jamstvima u iznosu od 7,8 milijardi EUR i mješovitim financiranjem u iznosu od 1,5 milijardi EUR. Cilj mu je mobilizirati 40 milijardi EUR ulaganja za oporavak, obnovu i modernizaciju.

²⁴ Zajedničku akciju Skills4Recovery financiraju EU, Njemačka, Poljska i Estonija. Provode je Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit i poljski Fond solidarnosti, a pokrenula ju je Njemačka vlada 2023.

²⁵ EU4Business krovna je inicijativa koja obuhvaća svu potporu EU-a malim i srednjim poduzećima (MSP-ovima) u zemljama Istočnog partnerstva, a usmjerena je na poboljšanje pristupa financiranju i uslugama poslovnog razvoja.

²⁶ Potpora se pruža na lokalnoj razini. Program „U-LEAD with Europe” sa svoja 24 regionalna ureda uključuje razvoj kapaciteta za sve aspekte općinskog upravljanja tijekom agresivnog rata i oporavka.

bi djeci olakšali pohađanje škole. Erasmus+ pomogao je u tiskanju više od 1,5 milijuna udžbenika od početka rata te podupire projekte izgradnje kapaciteta u sektorima obrazovanja, osposobljavanja, mladih i sporta kako bi se pružile kvalitetnije mogućnosti u zemlji. Ukrajinska vlada već je uvela mjere za jednostavno priznavanje obrazovanja po povratku u Ukrajinu²⁷. Očuvanje i obnova ukrajinske kulture i baštine također će olakšati sociokulturnu reintegraciju povratnika.

Doznake raseljenih ukrajinskih građana koji žive u EU-u izvor su prihoda koji može poduprijeti ukrajinsko gospodarstvo i pridonijeti obnovi zemlje. Prema podacima Narodne banke Ukrajine 2024. priljev doznaka iz EU-a iznosio je 3,26 % ukrajinskog BDP-a, odnosno približno 5,6 milijardi EUR. Komisija je surađivala sa sektorom platnog prometa kako bi promicala povoljnije i pristupačnije načine slanja doznaka te je izdala smjernice za olakšavanje prijenosa sredstava između EU-a i svih područja Ukrajine pod kontrolom vlade. Komisija i dalje pomaže Ukrajini u pripremi zahtjeva za pridruživanje jedinstvenom području plaćanja u eurima (SEPA), čime bi se dodatno olakšali prekogranični prijenosi.

Mjere za bolju integraciju Ukrajine u jedinstveno tržište EU-a utvrđene u prioritetnom akcijskom planu za detaljno i sveobuhvatno područje slobodne trgovine (DCFTA) i reforme u okviru Ukrajinskog plana pružit će osnovu za održivi gospodarski rast i mogućnosti zapošljavanja, primjerice poboljšanjem poslovnog okruženja. Nadalje, u skladu sa strategijom brze integracije u jedinstveno tržište poticat će se veze s Ukrajinom kako bi se smanjile prepreke trgovini, povećala povezanost i potaknula regionalna gospodarska integracija.

4. OMOGUĆIVANJE NEOMETANOG I KOORDINIRANOG PREKIDA PRIVREMENE ZAŠTITE

Privremena zaštita namijenjena je pružanju hitne pomoći osobama koje bježe od agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine. Aktivacija Direktive o privremenoj zaštiti dokaz je jedinstva Unije i solidarnosti s ukrajinskim narodom.

Međutim, privremena zaštita po svojoj prirodi nije trajna. Okvir za privremenu zaštitu više neće biti potreban kad stanje u Ukrajini postane dovoljno sigurno i kad budu postojali sigurni i trajni uvjeti za povratak. Države članice trebale bi biti spremne za tu promjenu kad za to dođe vrijeme.

EU od 2022. kombinira pravni okvir privremene zaštite s konkretnim mjerama za potporu državama članicama koje prihvaćaju raseljene osobe iz Ukrajine i za njihovo uključivanje u društva EU-a. S obzirom na dugotrajno raseljavanje te opseg i složenost trenutačne situacije vrijeme je da se razvije ciljaniji pristup koji bolje odgovara potrebama osoba koje trenutačno uživaju privremenu zaštitu i kojim će se smanjiti opterećenje društava domaćina.

Komisija stoga podnosi **prijedlog preporuke Vijeća** u kojem se utvrđuju osnovne sastavnice koordiniranog dugoročnog odgovora na razini EU-a kako bi države članice mogle uvesti prijelazne mjere.

4.1. Prelazak s privremene zaštite na druge statuse zakonitog boravka

Prelazak s privremene zaštite na drugi status korisnicima bi omogućio pravnu sigurnost i stabilniju budućnost. Jasnijim dugoročnim rješenjima također će se spriječiti dodatni pritisak na već preopterećene nacionalne sustave azila.

²⁷ Zakonodavstvom iz ožujka 2025. propisuje se priznavanje ishoda učenja u inozemstvu, uključujući neformalno obrazovanje kao što su internetski tečajevi i seminari. Osim toga, ukrajinska tijela izdala su smjernice ukrajinskim školama o procjeni ishoda učenja u inozemstvu kako bi učenici koji su pohađali lokalne škole u EU-u mogli nastaviti obrazovanje nakon povratka u Ukrajinu.

Korisnici privremene zaštite s vremenom su postali dio socijalne i gospodarske strukture država članica. Stoga Komisija preporučuje državama članicama da im dopuste prelazak na druge **nacionalne statute zakonitog boravka**, osobito na temelju zaposlenja, obrazovanja ili obiteljskih razloga, kako bi u državama članicama domaćinima mogli imati stabilniji status koji bolje odgovara njihovoj stvarnoj situaciji.

Na temelju postojećeg zakonodavstva EU-a korisnici privremene zaštite ne mogu podnijeti zahtjev za **statute boravka definirane u direktivama EU-a o zakonitim migracijama**. Kako bi se korisnicima privremene zaštite pomoglo u donošenju informiranih odluka i pružile alternativne mogućnosti, Komisija potiče države članice, posebno one u kojima nije moguće ostvariti nacionalni pravni status, da korisnicima privremene zaštite koji bi inače ispunjavali uvjete za drugi status na temelju prava EU-a omogućе prelazak na druge statute na temelju Direktive o plavoj karti, Direktive o jedinstvenoj dozvoli i Direktive o studentima i istraživačima²⁸. Države članice time bi poduprle održivu integraciju korisnika privremene zaštite u njihove zemlje domaćine, uključujući tržište rada, i promicale učinkovitije iskorištavanje njihovih vještina.

4.2. Priprema za postupni povratak i održivu reintegraciju u Ukrajinu

EU i njegove države članice moraju biti spremni pružiti potporu ljudima koji se vraćaju ili će u budućnosti vratiti u Ukrajinu. Komisija preporučuje državama članicama da poduzmu potrebne korake za postupan i uredan povratak i reintegraciju u povoljnom trenutku i u skladu s potrebama i kapacitetima Ukrajine. Države članice i Ukrajina potiču se da u potpunosti iskoriste alate koji su već dostupni na razini EU-a.

Osobe koje razmišljaju o povratku u Ukrajinu trebale bi imati priliku da donesu informirane odluke. Kako bi se svima pružile jednake mogućnosti, preporučuje se da im države članice omogućе fleksibilne i strukturirane **posjete Ukrajini radi upoznavanja sa situacijom**. Tako bi te osobe dobile priliku da prije donošenja odluke o povratku provjere kako su njihove obitelji i kakvo je stanje njihovih domova i zajednica.

Kako bi se pružila potpora onima koji se žele vratiti kući, Komisija preporučuje i da se pažljivo osmisle **programi dobrovoljnog povratka**²⁹ država članica dopušteni na temelju Direktive o privremenoj zaštiti. To bi bio praktičan način da se ljudima omogući siguran i dostojanstven povratak. Ti programi trebali bi biti dobro isplanirani i jasni te bi u njima trebalo uzeti u obzir stanje u Ukrajini, potrebe povratnika i učinak na lokalne zajednice. Cilj bi im trebao biti podupiranje socijalne kohezije i sprečavanje opterećenja zajednica koje su pogođene agresivnim ratom Rusije. Kako bi se izbjegla potreba za administrativnom obradom svakog pojedinačnog slučaja, Komisija preporučuje državama članicama da osobama koje sudjeluju u programima dobrovoljnog povratka produlje prava koja su imale kao korisnici privremene zaštite do povratka u Ukrajinu ili do kraja razdoblja predviđenog tim programima.

Pri poticanju sigurnog povratka i reintegracije raseljenih osoba iz Ukrajine mora se dostojanstveno i pravedno postupati prema svima. Neki korisnici privremene zaštite koji žive u EU-u, primjerice osobe koje se trenutačno liječe, ne ispunjavaju uvjete za prelazak na druge statute ni za povratak u Ukrajinu zbog svoje ranjivosti i činjenice da Ukrajina možda nije sposobna zadovoljiti njihove potrebe odmah nakon isteka privremene zaštite. Komisija stoga

²⁸ Direktiva (EU) 2021/1883 o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja u svrhu zapošljavanja visokokvalificiranih radnika; Direktiva 2011/98/EU o jedinstvenom postupku obrade zahtjeva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak i rad državljanima trećih zemalja na državnom području države članice te o zajedničkom skupu prava za radnike iz trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici; Direktiva (EU) 2016/801 o uvjetima ulaska i boravka državljana trećih zemalja u svrhu istraživanja, studija, osposobljavanja, volonterstva, razmjena učenika ili obrazovnih projekata, i obavljanja poslova *au pair* (preinaka).

²⁹ Ti se programi ne smatraju programima na temelju Direktive o vraćanju jer dotične osobe zakonito borave u državi članici domaćinu do isteka privremene zaštite i nije potrebna odluka o vraćanju.

preporučuje državama članicama da razmotre mogućnosti za produljenje njihova zakonitog boravka u EU-u u prijelaznom razdoblju dok njihov povratak ne postane izvediv.

Nadalje, ne bi se smjelo ometati obrazovanje djece. Važno je osigurati da maloljetna djeca koja pohađaju škole mogu završiti obrazovanje u stabilnom okruženju uz svoje obitelji. Države članice mogu primijeniti pravila iz Direktive o privremenoj zaštiti koja bi obiteljima čija maloljetna djeca pohađaju školu omogućila da ostanu u EU-u onoliko dugo koliko je potrebno, osobito ako privremena zaštita istekne prije kraja školske godine.

4.3. Poboljšanje pružanja informacija, koordinacije, praćenja i razmjene podataka

Od ključne će važnosti biti jasne, točne i ažurirane informacije. Države članice potiču se da uspostave odgovarajuće komunikacijske alate i kanale, uključujući informativne kampanje, i da pritom dobro iskoriste postojeće alate kako bi se izbjeglo udvostručavanje te da iskoriste centre za jedinstvo, ako postoje, i surađuju s međunarodnim organizacijama.

Dok Eurostat priprema službene europske statističke podatke o privremenoj zaštiti, države članice moraju redovito ažurirati svoje podatke o privremenoj zaštiti na **platformi za privremenu zaštitu**, uključujući podatke o neaktivnim registracijama, kako bi se pružila pravodobna slika stanja u operativne svrhe. Budući da će prekid privremene zaštite dovesti do znatnih promjena statusa raseljenih osoba, nužno je imati točnu sliku o razvoju situacije te se preporučuje koordinacija i razmjena informacija između država članica i ukrajinskih vlasti, među ostalim u okviru Platforme za solidarnost.

5. ZAKLJUČAK

EU će nastaviti pružati nepokolebljivu potporu Ukrajini i utočište raseljenim Ukrajincima onoliko dugo koliko to bude potrebno.

Naš je cilj poduprijeti ponovno ujedinjenje Ukrajine s njezinim narodom kad stanje u njoj postane dovoljno sigurno i stabilno. Postupnim, fleksibilnim i koordiniranim pristupom nakon isteka privremene zaštite možemo osigurati da se prema svim osobama postupa dostojanstveno i s poštovanjem, da se potrebe i kapaciteti Ukrajine propisno uzmu u obzir te da naši sustavi ne budu izloženi nerazmjernom opterećenju.

Komisija će nastaviti blisko surađivati s državama članicama, ukrajinskom vladom i međunarodnim organizacijama kako bi se zadovoljile potrebe osoba raseljenih iz Ukrajine u EU te kako bi im se pružili svi resursi i alati potrebni za obnovu njihovih života i budućnosti.