



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 4.6.2025
COM(2025) 650 final

2025/0650 (NLE)

Forslag til

RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE

**om forlængelse indtil den 4. marts 2027 af den midlertidige beskyttelse som indført ved
gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382**

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Den 4. marts 2022 vedtog Rådet gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382¹ og aktiverede Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 ("direktivet om midlertidig beskyttelse")² for visse kategorier³ af personer, der blev fordrevet den 24. februar 2022 eller senere som følge af de russiske væbnede styrkers militære invasion af Ukraine, der begyndte på nævnte dato. I henhold til artikel 4, stk. 1, i direktivet om midlertidig beskyttelse har den midlertidige beskyttelse indledningsvis en varighed på ét år, som automatisk kan forlænges med seks måneder ad gangen for en periode på højst et år. Den midlertidige beskyttelse blev automatisk forlænget med ét år indtil den 4. marts 2024.

Hvis grunden til den midlertidige beskyttelse stadig foreligger, kan Rådet på forslag af Kommissionen, der også behandler enhver anmodning fra en medlemsstat om, at den skal forelægge Rådet et forslag, med kvalificeret flertal beslutte at forlænge denne midlertidige beskyttelse med op til ét år, jf. artikel 4, stk. 2, i direktivet om midlertidig beskyttelse. Den midlertidige beskyttelse blev forlænget yderligere med ét år ad gangen, først indtil den 4. marts 2025⁴ og senere indtil den 4. marts 2026.

Formålet med dette forslag er at forlænge den midlertidige beskyttelse, der blev indført ved Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382 med yderligere ét år. Det vil medføre, at den midlertidige beskyttelse for så vidt angår de kategorier af personer, der er omhandlet i Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382, opretholdes i perioden fra den 5. marts 2026 til den 4. marts 2027.

I marts 2025 var der næsten 4,3 millioner fordrevne personer fra Ukraine⁵, hvoraf en tredjedel var børn, med midlertidig beskyttelse i EU⁶. Antallet af personer, der nyder midlertidig beskyttelse i EU's medlemsstater, har ligget stabilt på omkring 4,3 millioner med en let konstant opadgående tendens (fra 4,15 millioner i september 2023 til 4,21 millioner i april 2024 og til 4,26 millioner i marts 2025). Tyskland, Polen og Tjekkiet er fortsat de

¹ RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE (EU) 2022/382 af 4. marts 2022 om konstatering af massetilstrømning af fordrevne personer fra Ukraine som omhandlet i artikel 5 i direktiv 2001/55/EF og deraf følgende indførelse af midlertidig beskyttelse.

² RÅDETS DIREKTIV 2001/55/EF af 20. juli 2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf.

³ Ifølge artikel 2 i Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382 finder den midlertidige beskyttelse anvendelse på a) ukrainske statsborgere med bopæl i Ukraine inden den 24. februar 2022, b) statsløse personer og statsborgere fra andre tredjelande end Ukraine, som inden den 24. februar 2022 var omfattet af international beskyttelse eller tilsvarende national beskyttelse i Ukraine, og c) familiemedlemmer til de i litra a) og b) omhandlede personer. Medlemsstaterne anvender enten denne afgørelse eller tilstrækkelig beskyttelse i henhold til deres nationale ret i forhold til statsløse personer og statsborgere fra andre tredjelande end Ukraine, som kan bevise, at de havde lovligt ophold i Ukraine inden den 24. februar 2022 på grundlag af en gyldig permanent opholdstilladelse udstedt i overensstemmelse med ukrainsk ret, og som ikke kan vende tilbage til deres hjemland eller hjemregion under sikre og varige forhold.

⁴ Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2023/2409 af 19. oktober 2023 om forlængelse af den midlertidige beskyttelse som indført ved gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382 (europa.eu).

⁵ Over 4,4 millioner, herunder EU-medlemsstaterne, Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz.

⁶ Medmindre andet er angivet, er alle tal vedrørende midlertidig og international beskyttelse hentet fra Eurostat (Database – Eurostat).

medlemsstater, der huser det største antal personer, der nyder midlertidig beskyttelse (lidt under 1,2 millioner i Tyskland, næsten 1 million i Polen og omkring 365 000 i Tjekkiet). Siden aktiveringen af direktivet om midlertidig beskyttelse har medlemsstaterne gjort en betydelig indsats for at støtte personer, der er fordrevet fra Ukraine, for at lette deres integration i værtssamfundene, herunder uddannelses- og erhvervsuddannelsessystemer, og på arbejdsmarkedet. De har også fortsat bestræbelserne på at øge modtagelseskapaleten og beredskabsplanlægningen. EU's reaktion på den russiske aggression mod Ukraine er fortsat kendetegnet ved en stærk solidaritetskomponent, for det første over for Ukraine og dets befolkning, hvilket afspejles i medlemsstaternes og deres borgeres bestræbelser på at huse fordrevne personer, og for det andet blandt medlemsstaterne.

Ifølge direktivet om midlertidig beskyttelse kan en person kun nyde godt af de rettigheder, der er knyttet til statussen, i én medlemsstat ad gangen. Personer, der nyder midlertidig beskyttelse, og som tager til en anden medlemsstat for at nyde midlertidig beskyttelse dér, bør derfor ikke nyde godt af social bistand i to medlemsstater på én gang. Samtidig bør medlemsstaterne – for at sikre, at de rettigheder, der er knyttet til midlertidig beskyttelse, kun nydes i én medlemsstat ad gangen, og for at undgå flere registreringer med henblik på midlertidig beskyttelse – afslå ansøgninger om opholdstilladelse på grundlag af artikel 8, stk. 1, i direktiv 2001/55/EF, når det er tydeligt, at den pågældende allerede har fået opholdstilladelse på dette grundlag i en anden medlemsstat og derfor nyder de rettigheder, der er knyttet til midlertidig beskyttelse (jf. i denne henseende præmis 30 i Domstolens dom (Tiende Afdeling) af 27. februar 2025 i sag C-753/23, Krasiliva).

Platformen for registrering af personer med midlertidig beskyttelse har fungeret siden den 31. maj 2022 og har til formål at give medlemsstaterne mulighed for at udveksle oplysninger for at sikre, at personer, der nyder midlertidig beskyttelse eller tilstrækkelig beskyttelse i henhold til national ret, effektivt kan nyde godt af deres rettigheder i værtsmedlemsstaten, samtidig med at potentielt misbrug begrænses. For at sikre, at platformen fungerer korrekt, er det fortsat vigtigt regelmæssigt at uploade data, herunder tal vedrørende inaktive registreringer, og i tilfælde af dobbeltregistreringer at foretage en hurtig opfølgning, hvor det er nødvendigt. Den vil fortsætte med at fungere, så længe der ydes midlertidig beskyttelse. I den forbindelse er der ikke behov for at ændre platformens funktion for at forlænge den midlertidige beskyttelse.

Selv om Eurostat udarbejder de officielle europæiske statistikker vedrørende midlertidig beskyttelse og sikrer et rettidigt situationsbillede til operationelle formål, kræver en sammenhængende forvaltning af og tilsyn med udstedelsen af opholdstilladelser, at medlemsstaterne regelmæssigt uploader nøjagtige og rettidige data på platformen for registrering af personer med midlertidig beskyttelse, herunder tal vedrørende inaktive registreringer.

Behovet for fortsat at yde beskyttelse kombineret med muligheden for, at personer med midlertidig beskyttelse kan nyde midlertidig beskyttelse i en medlemsstat efter eget valg, har påvirket modtagelsessystemet i nogle medlemsstater, navnlig dem, der huser et stort antal personer med midlertidig beskyttelse, samtidig med at de også skal håndtere konsekvenserne af et stort antal ansøgere om international beskyttelse, eller som har boligmangel. I den forbindelse er det fremover vigtigt fortsat at arbejde hen imod at sikre en bedre balance mellem medlemsstaternes indsats.

Det er fortsat en prioritet at gøre fordrevne personer selvhjulpne og sikre deres overgang til langvarig indkvartering.

I den forbindelse er det fortsat afgørende at sikre langsigtede og bæredygtige løsninger for fremtiden. Selv om fordrevne personer i betragtning af usikkerheden omkring situationen i

Ukraine fortsat bør beskyttes, er det samtidig vigtigt at bane vejen for en gnidningsløs overgang væk fra midlertidig beskyttelse, der bedre afspejler situationen og imødekommer behovene hos dem, der opholder sig i EU, og tager hensyn til Ukraines kapacitets- og genopbygningsbehov. En sådan strategisk og gradvis tilgang vil give fordrevne personer, medlemsstaterne og Ukraine mulighed for i fællesskab at forberede sig på en situation i Ukraine, som er tilstrækkelig sikker til, at de fordrevne personer kan vende tilbage under sikre og varige forhold, og der ikke er grund til fortsat midlertidig beskyttelse. Ud over at give personer med midlertidig beskyttelse adgang til en række harmoniserede rettigheder mindsker aktiveringen af direktivet om midlertidig beskyttelse fortsat risikoen for, at medlemsstaternes asylsystemer ikke vil være i stand til at klare tilstrømningen, uden at dette påvirker den effektive drift af dem negativt. Fra februar 2022 til februar 2025 blev der indgivet ca. 72 600 ansøgninger om international beskyttelse (sammenlignet med 52 000 fra februar 2022 til juni 2024) fra ukrainske statsborgere i EU. I januar og februar 2025 steg antallet af ansøgninger om international beskyttelse indgivet af ukrainske statsborgere med 86 % i forhold til perioden januar-februar 2024, hvor Frankrig og Polen lå på henholdsvis første- og andenpladsen som de vigtigste modtagerlande for disse ansøgninger. Det begrænsede samlede antal ansøgninger viser dog, at den midlertidige beskyttelse har opfyldt sit formål, bl.a. at forhindre, at medlemsstaternes asylsystemer bliver overbelastet.

Ifølge FN's Højkommissariat for Flygtninges (UNHCR) hensigtserklæring fra november 2024⁷ er andelen af fordrevne personer, der planlægger eller håber på at vende tilbage til Ukraine engang i fremtiden, faldet i forhold til seks måneder tidligere (fra 59 % til 57 %), mens andelen af dem, der ikke har besluttet, om de vil vende tilbage, er steget (fra 24 % til 27 %), hvilket også er tilfældet for dem, der ikke noget håb om at vende tilbage (fra 11 % til 12 %). Den Internationale Organisation for Migration (IOM) har rapporteret⁸, at et stort flertal af de personer, den har spurgt (70 %), har til hensigt at vende tilbage til Ukraine, hvis og når det er sikkert.

En undersøgelse⁹ fra Den Europæiske Unions Asylagentur (EUAA) viste, at ca. en ud af tre respondenter i 2024 var fast besluttet på (20 %) eller påtænkte (14 %) at vende tilbage, hvilket er et betydeligt fald fra én ud af to respondenter i 2023.

Disse undersøgelser bekræfter, at de fleste fordrevne personer fra Ukraine mener, at de ikke er i stand til at vende tilbage til Ukraine under sikre og varige forhold.

I Ukraine fortsætter Ruslands angrebskrig med uformindsket styrke. Rusland fortsætter sine bevidste og systematiske angreb på civil infrastruktur og befolkede områder. Ifølge FN's observatørmission for menneskerettigheder i Ukraine steg antallet af civile ofre i marts 2025 med 70 % i forhold til samme måned i 2024. Dette udgør en væsentlig optrapning og understreger krigens vedvarende konsekvenser for civilbefolkningen.

De russiske styrkers uforudsigelige luft- og droneangreb udgør fortsat en alvorlig trussel i hele landet og når ud til regioner langt fra frontlinjen. Disse angreb fremhæver den igangværende aggressions brede geografiske rækkevidde og vilkårlige karakter. Luftangrebene påvirker også energiinfrastrukturen og efterlader millioner af mennesker uden elektricitet, vand og/eller varme. I energisektoren er antallet af beskadigede eller ødelagte aktiver steget med 93 % i 2024, herunder infrastruktur til produktion, transmission og distribution af elektricitet.

⁷ Lives on hold: Intentions and Perspectives of Refugees, Refugee Returnees and IDPs from Ukraine, november 2024.

⁸ Ukraine Regional Response: Needs, Intentions, and Border Crossings | Displacement Tracking Matrix .

⁹ Surveys of Arriving Migrants from Ukraine: Movements and Returns Report (december 2024).

I april 2025 anslog IOM, at der var 3 757 000 internt fordrevne¹⁰ i Ukraine. To tredjedele (66 %) af de internt fordrevne havde været fordrevet i mere end to år, og 79 % i mere end et år. Andelen af internt fordrevne, der havde været fordrevet i mere end to år, var højst blandt internt fordrevne, der boede i den vestlige del af landet. Ifølge oplysningerne i den fjerde rapport om hurtig skades- og behovsvurdering (Rapid Damage and Needs Assessment – RDNA4)¹¹ blev 4 642 735 personer officielt registreret som internt fordrevne af ministeriet for socialpolitik. Det meldes, at fattigdommen og fødevareusikkerheden fortsat er steget i 2024. Konsekvenserne af krigen er fortsat ujævnt fordelt, idet det især er kvinder, bl.a. hvad angår beskæftigelse og husstandens basale behov, personer med handicap, børn og unge, internt fordrevne og ældre, der mærker dem mest. Over 12 000 mennesker er blevet dræbt, mere end 28 000 er blevet såret, og millioner har mistet deres hjem.

De Forenede Nationers Kontor for Koordination af Humanitære Anliggender anslog i januar 2025, at over 12,7 millioner mennesker i Ukraine vil få behov for akut humanitær bistand i 2025¹².

Den ustabile situation kombineret med den vanskelige humanitære situation i Ukraine kan også medføre, at der ankommer yderligere fordrevne i større målestok til Unionen, således at det bliver nødvendigt at yde beskyttelse til et yderligere antal fordrevne.

Den nuværende usikre og ustabile situation i Ukraine viser, at forholdene i øjeblikket ikke gør det muligt at bringe den midlertidige beskyttelse, der i øjeblikket tilbydes i EU's medlemsstater, til ophør for personer med midlertidig beskyttelse og dem, der muligvis stadig har behov for det. Det er stadig nødvendigt at beskytte disse personer i Unionen. Samtidig er der, hvis den midlertidige beskyttelse snart bortfalder, og alle disse personer samtidig anmoder om international beskyttelse, fortsat risiko for, at de nationale asylsystemer ikke kan fungere effektivt.

I betragtning af ovenstående mener Kommissionen, at grundene til den midlertidige beskyttelse i øjeblikket fortsat består, og at den derfor bør forlænges som en nødvendig og passende reaktion på den nuværende situation. Forlængelsen bør vedtages hurtigst muligt og for endnu et år, dvs. for perioden fra den 5. marts 2026 til den 4. marts 2027, jf. artikel 4, stk. 2, i direktivet om midlertidig beskyttelse. Dette skal sikre, at personer, der er fordrevet fra Ukraine og opholder sig i EU's medlemsstater, får så stor stabilitet og så gode fremtidsudsigter som muligt under de nuværende omstændigheder.

Dette er i overensstemmelse med Unionens tilsagn om at yde støtte til Ukraine og dets befolkning, så længe det er nødvendigt, og dens støtte til en omfattende, retfærdig og varig fred baseret på principperne i De Forenede Nationers pagt og folkeretten. Hvis omstændighederne udvikler sig således, at der indgås en holdbar våbenhvile inden den 4. marts 2027, kan Europa-Kommissionen i så fald forelægge Rådet et forslag i henhold til artikel 6 i direktivet om midlertidig beskyttelse. Denne bestemmelse giver Rådet mulighed for at bringe den midlertidige beskyttelse til ophør ved en afgørelse vedtaget med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen, som også skal behandle enhver anmodning fra en medlemsstat om, at den skal forelægge Rådet et forslag. En sådan afgørelse fra Rådet vil skulle baseres på en konstatering af, at situationen i hjemlandet muliggør en sikker og varig tilbagevenden for de personer, der har fået midlertidig beskyttelse, under overholdelse af menneskerettighederne, de grundlæggende frihedsrettigheder og medlemsstaternes forpligtelser med hensyn til non-refoulement.

¹⁰ Ukraine – Conditions of Return Assessment Factsheet – Round 9 (december 2024).

¹¹ Ukraine – Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4) : February 2022 - December 2024.

¹² Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan 2025 (april 2025) [EN/UK] – Ukraine | ReliefWeb.

Desuden bør medlemsstaterne have mulighed for rettidigt at træffe de nødvendige administrative og retlige foranstaltninger (såsom fornyelse af opholdstilladelser) for at forberede forlængelsen af den midlertidige beskyttelse.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

Forslaget er i fuld overensstemmelse med EU's asylregler, da direktivet om midlertidig beskyttelse udgør en integrerende del af det fælles europæiske asylsystem og er beregnet til en ekstraordinær situation med massetilstrømning af fordrevne personer, sådan som det er tilfældet i øjeblikket på grund af Ruslands omfattende invasion af Ukraine. Det er også i fuld overensstemmelse med Den Europæiske Unions målsætning om at oprette et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er åbent for alle, som på grund af omstændighederne retmæssigt søger beskyttelse i Den Europæiske Union.

Elementerne i forslaget er desuden i overensstemmelse med de retsakter, der indgår i den pagt om migration og asyl, der blev vedtaget i maj 2024. Parlamentet og Rådet er blevet enige om at bevare direktivet om midlertidig beskyttelse som en del af den værktøjskasse, EU råder over i situationer med massetilstrømning. Direktivet om midlertidig beskyttelse har vist sig at være et vigtigt instrument til at yde øjeblikkelig beskyttelse i EU. På nuværende tidspunkt er det fortsat det bedst egnede instrument til at håndtere konsekvenserne af de fordrivelser, der er forårsaget af den russiske angrebskrig mod Ukraine.

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Forslaget er i fuld overensstemmelse med behovet for at give medlemsstaterne mulighed for at behandle potentielle ansøgninger om international beskyttelse på en velordnet måde uden at overbelaste deres asylsystemer og for fortsat at træffe de nødvendige foranstaltninger i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer fra Ukraine og derved at forhindre, at medlemsstaternes asylsystemer overbelastes. Det er også i overensstemmelse med Unionens optræden udadtil. Det er desuden i overensstemmelse med EU's restriktive foranstaltninger og andre foranstaltninger, der også er vedtaget som reaktion på den russiske aggression mod Ukraine. Forslaget er en del af en omfattende række EU-tiltag som reaktion på Ruslands angrebskrig mod Ukraine.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

- **Retsgrundlag**

Retsgrundlaget for dette forslag er artikel 4, stk. 2, i Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 om minimumsstandards for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer, da grundene til den midlertidige beskyttelse fortsat består. I henhold til denne bestemmelse kan Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen beslutte, såfremt grunden til den midlertidige beskyttelse stadig foreligger, at forlænge denne midlertidige beskyttelse med op til ét år.

- **Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)**

Ifølge afsnit V i TEUF om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed har Den Europæiske Union visse beføjelser på dette område. Disse beføjelser skal udøves i henhold til artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union, dvs. hvis og i det omfang målene for den påtænkte foranstaltning ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne enkeltvis, men på grund af den påtænkte foranstaltnings omfang eller virkninger bedre kan nås på EU-plan.

Situationen i Ukraine som følge af Ruslands angrebskrig påvirker fortsat EU som helhed. Den er blevet mødt med en hidtil uset og samlet reaktion fra Den Europæiske Unions side. Det viser, at der fortsat er brug for løsninger på EU-plan og støtte fra EU samt en stærk koordinering på EU-plan, da det stadig er nødvendigt, at alle medlemsstater i fællesskab reagerer effektivt på situationen og sikrer, at der i hele Unionen gælder de samme standarder og et harmoniseret sæt rettigheder for de 4,3 millioner mennesker, der i øjeblikket opholder sig i Unionen. Ud over den eksisterende massetilstrømning, som stadig pågår, kan det ikke udelukkes, at der ankommer yderligere fordrevne i større målestok på grund af den vedvarende ustabile situation i Ukraine. Det er klart, at de foranstaltninger, der træffes af de enkelte medlemsstater, ikke i tilstrækkelig grad kan opfylde behovet for en fælles EU-tilgang til, hvad der tydeligvis udgør en fælles udfordring for hele EU.

Målet for en sådan fælles tilgang kan ikke i tilstrækkelig grad nås af medlemsstaterne enkeltvis og kan på grund af omfanget og virkningerne af dette forslag til Rådets gennemførelsesafgørelse bedre opfyldes og koordineres på EU-plan, således som medlemsstaterne også selv har anført. Unionen skal derfor handle og kan vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union.

- **Proportionalitetsprincippet**

I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. artikel 5, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Union, indeholder forslaget til Rådets gennemførelsesafgørelse bestemmelser om forlængelse af den midlertidige beskyttelse i en begrænset periode, dvs. i ét år for den specifikke gruppe af personer, som den allerede finder anvendelse på.

Den foreslåede foranstaltning er begrænset til, hvad der er nødvendigt i betragtning af omfanget og alvoren af situationen i Ukraine, som medfører, at de omkring 4,3 millioner fordrevne personer, der i øjeblikket befinder sig i EU-medlemsstaterne, ikke er i stand til at vende tilbage til Ukraine under sikre og varige forhold. Derudover udgør denne forlængelse også en forholdsmæssig reaktion i lyset af den nuværende situation, da den midlertidige beskyttelse har sikret, at medlemsstaternes asylsystemer ikke er blevet overbelastet af et betydeligt antal ansøgninger fra personer, der ankommer til EU's medlemsstater.

- **Valg af instrument**

I henhold til artikel 4, stk. 2, i direktivet om midlertidig beskyttelse kræves der en gennemførelsesafgørelse fra Rådet for at forlænge den midlertidige beskyttelse med op til ét år, hvis der fortsat er grund til midlertidig beskyttelse.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSETER OG KONSEKVENSANALYSER

- **Evidensbaseret politikudformning**

EU's netværk for beredskab og krisestyring på migrationsområdet med fokus på Ukraine og solidaritetsplatformen Ukraine¹³ fortsætter deres aktiviteter med henblik på henholdsvis at skabe en fælles situationsbevidsthed om de migrationsmæssige konsekvenser af Ruslands omfattende invasion af Ukraine og EU's og medlemsstaternes beredskab og koordinerede

¹³ Platformen blev oprettet af Kommissionen med henblik på at koordinere den operationelle indsats mellem medlemsstaterne, jf. artikel 3, stk. 2, i Rådets afgørelse (EU) 2022/382, Via platformen indsamles bl.a. oplysninger, og de behov, der er konstateret i medlemsstaterne, undersøges, og den operationelle opfølgning som reaktion på disse behov koordineres.

reaktion på krisen gennem regelmæssige udvekslinger. I den forbindelse er en forøgelse af det overordnede beredskab på EU-plan, herunder beredskabsplanlægning, blevet drøftet i begge fora. Der bliver hele tiden indsamlet oplysninger og data om den aktuelle situation og om menneskestrømme. På møder inden for rammerne af platformen for registrering af personer med midlertidig beskyttelse drøfter parterne fortsat på ad hoc-basis, hvordan det er muligt at sikre en bedre udveksling mellem medlemsstaterne af oplysninger om personer, der nyder midlertidig beskyttelse og tilstrækkelig beskyttelse i henhold til national ret, samtidig med at dobbeltregistreringer inden for samme medlemsstat og på tværs af EU's medlemsstater opdages. I lyset af det betydelige antal fordrevne børn og unge tages der med disse bestræbelser i stigende grad hensyn til data om integration i uddannelses- og erhvervsuddannelsessystemer.

Desuden vurderer Europa-Kommissionen, organisationer såsom Verdensbanken og De Forenede Nationer samt Ukraines regering regelmæssigt situationen i Ukraine. Verdensbanken offentliggør rapporter om hurtig skades- og behovsvurdering i Ukraine¹⁴.

Siden krigen brød ud, har IOM arbejdet på at sikre en bedre forståelse af de fordrevne personers situation og følge den interne fordrivelse i Ukraine og mobilitetsstrømme og gennem undersøgelser at holde øje med, hvad de personer, der flygter fra krigen, og dem, der krydser grænsen tilbage til Ukraine, har til hensigt at gøre, samt vurdere betingelserne for deres tilbagevenden. UNHCR har regelmæssigt offentliggjort oplysninger om, hvad de fordrevne personer (herunder internt fordrevne) fra Ukraine har til hensigt at gøre, og hvad perspektiverne for dem er. Ifølge undersøgelser og dokumenter fra ovennævnte internationale organisationer er den nuværende situation stadig ustabil og usikker, hvorfor der ikke er mulighed for tilbagesendelse under sikre og varige forhold. I april 2025 anslog UNHCR, at der på verdensplan var registreret 6,9 millioner flygtninge fra Ukraine¹⁵.

• **Resultater af høringer af interessenter og ekspertbistand**

For at indsamle evidensbaserede oplysninger foretog Kommissionen gennem EU-netværket for Beredskab og Krisestyring på Migrationsområdet og solidaritetsplatformen regelmæssigt høringer af medlemsstaternes myndigheder, Tjenesten for EU's Optræden Udadtil og relevante EU-agenturer, ukrainske myndigheder og internationale organisationer, samtidig med at der også fandt udvekslinger sted med ikkestatslige organisationer og civilsamfundsorganisationer.

I samarbejde med de roterende formandskaber for Rådet for Den Europæiske Union har Kommissionen på ministerplan samt på en række møder i april 2025 i Rådets Gruppe vedrørende Integration, Migration og Udsendelse (IMEX), Det Strategiske Udvalg for Indvandring, Grænser og Asyl (SCIFA) og Asylgruppen hørt medlemsstaterne om, hvordan fremtiden for den midlertidige beskyttelse skal se ud efter marts 2025; i denne forbindelse understregede medlemsstaterne behovet for, at den midlertidige beskyttelse så hurtigt som muligt forlænges med yderligere ét år for at fastholde en fælles europæisk reaktion. På det seneste SCIFA-møde i april 2024 erkendte medlemsstaterne, at den nuværende ustabile situation ikke giver mulighed for at ændre anvendelsesområdet for midlertidig beskyttelse. Skulle der imidlertid opstå en oplagt situation i fremtiden, vil der med henblik på at sikre overensstemmelse med en gradvis og koordineret overgang væk fra midlertidig beskyttelse blive afholdt yderligere drøftelser om omfanget af midlertidig beskyttelse.

¹⁴ World Bank Group, "Ukraine Fourth Rapid Damage and Needs Assessment" (RDNA4) (februar 2022-december 2024).

¹⁵ Ukraine Refugee Situation.

Inden for rammerne af solidaritetsplatformen har der sideløbende fundet supplerende drøftelser sted, hvor medlemsstaterne enstemmigt har givet udtryk for behovet for at forlænge den midlertidige beskyttelse med yderligere et år for at fastholde en fælles europæisk reaktion, skabe klarhed for dem, der nyder godt af den midlertidige beskyttelse, og sætte medlemsstaterne i stand til at træffe de fornødne administrative og retlige foranstaltninger på nationalt plan (såsom fornyelse af opholdstilladelser). Sideløbende hermed har Kommissionen regelmæssigt haft kontakt med de ukrainske myndigheder med henblik på indsamling af oplysninger om situationen på stedet. Samtidig har der i ovennævnte fora fundet drøftelser og overvejelser sted om behovet for – sideløbende med en yderligere forlængelse – at skabe betingelserne for at sikre en gnidningsløs overgang væk fra midlertidig beskyttelse, så der sikres fleksibilitet til at kunne reagere på den ustabile situation og bedre afspejle situationen for fordrevne personer i EU og i Ukraine. Derudover har Kommissionen i overensstemmelse med artikel 3 i direktivet om midlertidig beskyttelse specifikt konsulteret UNHCR, der løbende har vurderet situationen og givet relevant input samt foretaget undersøgelser af, hvad de fordrevne personer har til hensigt at gøre. I marts 2025 offentliggjorde 109 civilsamfundsorganisationer en fælles erklæring¹⁶ om situationen for fordrevne personer fra Ukraine, hvori Kommissionen bl.a. opfordres til at overveje at foreslå en yderligere forlængelse af den midlertidige beskyttelse.

- **Grundlæggende rettigheder**

Forslaget overholder de grundlæggende rettigheder og de principper, der navnlig er anerkendt i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, samt de forpligtelser, der følger af folkeretten, herunder Genèvekonventionen af 28. juli 1951 om flygtninges status, som ændret ved New York-protokollen af 31. januar 1967.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Siden Rusland indledte sin angrebskrig mod Ukraine, er finansieringsbehovene i forbindelse med anvendelsen af direktivet om midlertidig beskyttelse blevet dækket over budgettet for de eksisterende EU-finansieringsinstrumenter for perioden 2014-2020 og 2021-2027, navnlig som led i den relevante politik for indre anliggender og samhørighed¹⁷.

5. ANDRE FORHOLD

- **Nærmere redegørelse for de enkelte bestemmelser i forslaget**

Ved *artikel 1* forlænges den midlertidige beskyttelse med ét år (fra den 5. marts 2026 til den 4. marts 2027) for de fordrevne personer, der er omhandlet i artikel 2 i Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382.

I *artikel 2* fastsættes datoen for denne afgørelses ikrafttrædelse.

¹⁶ Fælles erklæring undertegnet af 109 humanitære organisationer og civilsamfundsorganisationer med henblik på langsigtede løsninger for fordrevne ukrainere.

¹⁷ Samhørighedsaktion for flygtninge i Europa, den såkaldte CARE-pakke (CARE, CARE-plus og Fast-CARE).

Forslag til

RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE**om forlængelse indtil den 4. marts 2027 af den midlertidige beskyttelse som indført ved gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382**

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,

under henvisning til Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 om minimumsstandarde for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf¹⁸, særlig artikel 4, stk. 2,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Den 4. marts 2022 vedtog Rådet gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382¹⁹ om konstatering af massetilstrømning af fordrevne personer fra Ukraine som omhandlet i artikel 5 i direktiv 2001/55/EF og deraf følgende indførelse af midlertidig beskyttelse.
- (2) I overensstemmelse med artikel 4, stk. 1, i direktiv 2001/55/EF fandt den midlertidige beskyttelse først anvendelse i en indledende periode på ét år indtil den 4. marts 2023 og blev derefter automatisk forlænget med yderligere ét år indtil den 4. marts 2024.
- (3) Den 19. oktober 2023 vedtog Rådet gennemførelsesafgørelse (EU) 2023/2409²⁰, som forlængede den midlertidige beskyttelse som indført ved gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382 indtil den 4. marts 2025. Den 11. juni 2024 vedtog Rådet gennemførelsesafgørelse (EU) 2024/1836²¹, som forlængede den midlertidige beskyttelse som indført ved gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382 indtil den 4. marts 2026.
- (4) I forbindelse med aktiveringen af direktiv 2001/55/EF nåede medlemsstaterne i en erklæring²² enstemmigt til enighed om ikke at anvende artikel 11 i nævnte direktiv (direktiv 2001/55/EF) i forbindelse med personer, der nyder midlertidig beskyttelse i en given medlemsstat i overensstemmelse med gennemførelsesafgørelse (EU)

¹⁸ EFT L 212 af 7.8.2001, s. 12, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj>.

¹⁹ Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382 af 4. marts 2022 om konstatering af massetilstrømning af fordrevne personer fra Ukraine som omhandlet i artikel 5 i direktiv 2001/55/EF og deraf følgende indførelse af midlertidig beskyttelse (EUT L 71 af 4.3.2022, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj).

²⁰ Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2023/2409 af 19. oktober 2023 om forlængelse af den midlertidige beskyttelse som indført ved gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382 (EUT L, 2023/2409, 24.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2023/2409/oj).

²¹ Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2024/1836 af 25. juni 2024 om forlængelse af den midlertidige beskyttelse som indført ved gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382 (EUT L, 2024/1836, 3.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/1836/oj).

²² Erklæring fra medlemsstaterne.

2022/382, og som tager til en anden medlemsstat uden tilladelse, medmindre medlemsstaterne på bilateralt grundlag aftaler andet.

- (5) Eftersom en person kun kan nyde de rettigheder, der er knyttet til midlertidig beskyttelse, i én medlemsstat ad gangen, bør medlemsstaterne – for at sikre, at dette er tilfældet, og undgå flere registreringer med henblik på midlertidig beskyttelse – afslå ansøgninger om opholdstilladelse, som indgives på grundlag af artikel 8, stk. 1, i direktiv 2001/55/EF, når det er tydeligt, at den pågældende allerede har fået opholdstilladelse på dette grundlag i en anden medlemsstat og derfor nyder de rettigheder, der er knyttet til midlertidig beskyttelse, herunder social bistand. Dette ville være i overensstemmelse med Den Europæiske Unions Domstols dom i sag C-753/23, navnlig præmis 30 heri.
- (6) For at sikre et rettidigt situationsbillede til operationelle formål og en sammenhængende forvaltning af og tilsyn med udstedelsen af opholdstilladelser bør medlemsstaterne regelmæssigt uploade nøjagtige og rettidige data på platformen for registrering af personer med midlertidig beskyttelse, herunder tal vedrørende inaktive registreringer.
- (7) Næsten 4,3 millioner fordrevne personer fra Ukraine nyder i øjeblikket midlertidig beskyttelse i Unionen. Det samlede antal registreringer af personer, der nyder midlertidig beskyttelse, har ligget stabilt på omkring 4,3 millioner med en let opadgående tendens, og kun få har oplyst, at de permanent er vendt hjem til Ukraine. Situationen i Ukraine gør det ikke muligt for de fleste fordrevne personer at vende tilbage til Ukraine under sikre og varige forhold. Ifølge Den Internationale Organisation for Migration var der 3 757 000 internt fordrevne i Ukraine i april 2025. To tredjedele (66 %) af de internt fordrevne havde været fordrevet i mere end to år, og 79 % i mere end et år. Andelen af internt fordrevne, der havde været fordrevet i mere end to år, var højst blandt internt fordrevne, der boede i den vestlige del af landet (78 %). De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge har anslået, at over 12,7 millioner mennesker i Ukraine har behov for akut humanitær bistand i 2025.
- (8) Desuden kan det ikke udelukkes, at der ankommer yderligere fordrevne i større målestok på grund af de vanskelige humanitære forhold, den større ustabilitet og den usikre situation i Ukraine som følge af Ruslands angrebskrig, herunder intensiverede gentagne luftangreb på tværs af landet mod civilbefolkningen. Der er fortsat risiko for en eskalering. Samtidig er der stadig risiko for, at de nationale asylsystemer ikke vil kunne fungere effektivt, hvis den midlertidige beskyttelse snart bortfalder, og alle de personer, der har fået midlertidig beskyttelse, ansøger om international beskyttelse på én gang.
- (9) Eftersom det store antal fordrevne personer i Unionen, der nyder midlertidig beskyttelse, sandsynligvis ikke vil falde, så længe krigen i Ukraine fortsætter, er det nødvendigt at forlænge den midlertidige beskyttelse for at afhjælpe situationen for personer, der i øjeblikket nyder midlertidig beskyttelse i Unionen, eller som vil have behov for en sådan beskyttelse pr. 5. marts 2026, da den giver øjeblikkelig beskyttelse og adgang til et harmoniseret sæt rettigheder, samtidig med at formaliteterne reduceres til et minimum i en situation med massetilstrømning til Unionen. En forlængelse af den midlertidige beskyttelse vil også bidrage til at sikre, at medlemsstaternes asylsystemer ikke overbelastes af en betydelig stigning i antallet af ansøgninger om international beskyttelse, der kan indgives af personer, som nyder midlertidig beskyttelse indtil den 4. marts 2026, hvis den midlertidige beskyttelse bortfalder på

dette tidspunkt, eller personer, der flygter fra krigen i Ukraine, og som ankommer til Unionen efter denne dato og før den 4. marts 2027.

- (10) Eftersom der fortsat er grund til at yde midlertidig beskyttelse, bør den midlertidige beskyttelse for de kategorier af fordrevne personer, der er omhandlet i gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382, derfor forlænges indtil den 4. marts 2027.
- (11) Denne afgørelse overholder de grundlæggende rettigheder og de principper, der anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
- (12) Rådet bekræfter på ny sit tilsagn om at yde støtte til Ukraine og dets befolkning, så længe det er nødvendigt, og gentager sin støtte til en omfattende, retfærdig og varig fred baseret på principperne i FN-pagten og folkeretten, og i tilfælde af en holdbar våbenhvile er Rådet rede til at handle i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, litra b), i direktiv 2001/55/EF.
- (13) Irland er bundet af direktiv 2001/55/EF og deltager derfor i vedtagelsen og anvendelsen af denne afgørelse.
- (14) I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne gennemførelsesafgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den midlertidige beskyttelse af personer, der er blevet fordrevet fra Ukraine, der er omhandlet i artikel 2 i gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382, og som er forlænget ved gennemførelsesafgørelse (EU) 2023/2409 og (EU) 2024/1836, forlænges med yderligere ét år indtil den 4. marts 2027.

Artikel 2

Denne afgørelse træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

*På Rådets vegne
Formand*