



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 11.6.2024
COM(2024) 253 final

2024/0143 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON TÄYTÄNTÖÖNPANOPÄÄTÖS

täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2022/382 aloitetun tilapäisen suojelun jatkamisesta

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

• Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Neuvosto hyväksyi 4. maaliskuuta 2022 täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2022/382¹ ja aktivoi 20. heinäkuuta 2001 annetun neuvoston direktiivin 2001/55/EY², jäljempänä 'tilapäistä suojelua koskeva direktiivi', sellaisten tiettyihin ryhmiin³ kuuluvien henkilöiden osalta, jotka ovat joutuneet siirtymään Ukrainasta 24. helmikuuta 2022 tai sen jälkeen Venäjän asevoimien kyseisenä päivänä maassa aloittaman sotilaallisen hyökkäyksen vuoksi. Tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan tilapäisen suojelun kesto on lähtökohtaisesti yksi vuosi, ja sitä voidaan jatkaa ilman eri toimenpiteitä kuusi kuukautta kerrallaan enintään vuoden ajan. Tilapäistä suojelua jatkettiin ilman eri toimenpiteitä vuodella 4. maaliskuuta 2024 saakka.

Tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jos tilapäiselle suojelulle on yhä perusteita, neuvosto voi määräenemmistöllä päättää pidentää tilapäisen suojelun kestoja enintään vuodella komission ehdotuksesta, ja että komissio myös tutkii jäsenvaltioiden pyynnöt, jotka koskevat ehdotuksen tekemistä neuvostolle. Tilapäistä suojelua jatkettiin vielä vuodella eli 4. maaliskuuta 2025 saakka.⁴

Tämän ehdotuksen tarkoituksena on jatkaa vielä vuodella tilapäistä suojelua, sellaisena kuin se on otettu käyttöön neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2022/382. Näin neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä (EU) 2022/382 yksilöityjen henkilöryhmien tilapäinen suojelu jatkuisi 5. päivästä maaliskuuta 2025 lukien 4. päivään maaliskuuta 2026 saakka.

Tällä hetkellä yli 4,19 miljoonaa Ukrainasta siirtymään joutunutta henkilöä saa tilapäistä suojelua EU:ssa; heistä kolmannes on lapsia. Voimassa olevien rekisteröintien määrä eli tilapäistä suojelua EU:n jäsenvaltioissa saavien henkilöiden määrä on pysynyt noin 4 miljoonassa, vaikka hienoista jatkuvaa kasvua on ollut havaittavissa (4 miljoonaa syyskuussa 2023 ja 4,19 miljoonaa toukokuussa 2024).⁵ Jäsenvaltioista Saksassa, Puolassa ja Tšekissä on edelleen eniten tilapäistä suojelua saavia henkilöitä (Saksassa yli 1,2 miljoonaa, Puolassa lähes miljoona ja Tšekissä lähes 400 000).⁶ Syyskuusta 2023 lukien tilapäistä suojelua

¹ [NEUVOSTON TÄYTÄNTÖÖNPANOPÄÄTÖS \(EU\) 2022/382, annettu 4 päivänä maaliskuuta 2022, Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteen toteamisesta direktiivin 2001/55/EY 5 artiklan nojalla ja sen seurauksena tilapäisen suojelun antamisesta.](#)

² [NEUVOSTON DIREKTIIVI 2001/55/EY, annettu 20 päivänä heinäkuuta 2001, vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteissa ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi.](#)

³ Neuvoston täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2022/382 2 artiklan mukaan tilapäistä suojelua sovelletaan a) Ukrainassa ennen 24. helmikuuta 2022 asuneisiin Ukrainan kansalaisiin; b) kansalaisuudettomiin henkilöihin ja muiden kolmansien maiden kuin Ukrainan kansalaisiin, jotka saivat kansainvälistä suojelua tai vastaavaa kansallista suojelua Ukrainassa ennen 24. helmikuuta 2022; ja c) a ja b alakohdassa tarkoitettujen henkilöiden perheenjäseniin. Jäsenvaltiot soveltavat joko kyseistä päätöstä tai kansallisen lainsäädäntönsä mukaista asianmukaista suojelua kansalaisuudettomiin henkilöihin ja muiden kolmansien maiden kuin Ukrainan kansalaisiin, jotka voivat osoittaa, että he oleskelivat laillisesti Ukrainassa ennen 24. helmikuuta 2022 Ukrainan lainsäädännön mukaisesti myönnetyn voimassa olevan pysyvän oleskeluluvan perusteella, ja jotka eivät voi palata lähtömaahansa tai lähtöalueelleen turvallisesti ja pysyvästi.

⁴ [Neuvoston täytäntöönpanopäätös \(EU\) 2023/2409, annettu 19 päivänä lokakuuta 2023, täytäntöönpanopäätöksellä \(EU\) 2022/382 aloitetun tilapäisen suojelun jatkamisesta.](#)

⁵ Tiedot perustuvat tilapäisen suojelun alustalle vietyyn dataan, joka kanavoidaan suunnitelmaverkoston välityksellä.

⁶ [Tilastot | Eurostat \(europa.eu\)](#)

koskevien myönteisten päätösten määrä on pysynyt vakaana – se on noin 65 000 kuukaudessa – joskin määrä on hienoisessa laskussa.

Tilapäistä suojelua koskevan direktiivin aktivoinnin jälkeen jäsenvaltiot ovat toteuttaneet merkittäviä toimia tukeakseen Ukrainasta siirtymään joutuneita henkilöitä ja helpottaakseen heidän integroitumistaan vastaanottavaan maahan ja sen työmarkkinoille. Ne ovat myös jatkaneet toimia vastaanottokapasiteetin lisäämiseksi ja valmiussuunnittelun parantamiseksi. EU:n toimille, joita se on toteuttanut Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen johdosta, on leimallista vahva solidaarisuus ensinnäkin Ukrainaa ja sen kansaa kohtaan, mikä näkyy siirtymään joutuneita henkilöitä vastaanottavien jäsenvaltioiden ja niiden kansalaisten toimissa, ja toiseksi jäsenvaltioiden kesken, mikä näkyy niiden päätöksessä olla soveltamatta tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 11 artiklaa.

Tilapäisen suojelun rekisteröintialusta on ollut käytössä 31. toukokuuta 2022 lukien. Sen tarkoituksena on mahdollistaa osapuolten välinen tiedonvaihto sen varmistamiseksi, että tilapäistä suojelua tai kansallisen lainsäädännön mukaista asianmukaista suojelua saavat henkilöt voivat tosiasiallisesti käyttää oikeuksiaan kaikissa jäsenvaltioissa, ja samalla rajoittaa kyseisten oikeuksien mahdollista väärinkäyttöä. Sen moitteeton toiminta edellyttää, että tietoja syötetään säännöllisesti ja että päällekkäisten rekisteröintien tapauksessa tilanne korjataan tarvittaessa nopeasti. Rekisteröintialustan käyttöä jatketaan niin kauan kuin tilapäistä suojelua annetaan. Näin ollen tilapäisen suojelun jatkaminen ei edellytä muutoksia sen toiminnassa.

Koska henkilö voi saada tilapäiseen suojeluun liittyviä oikeuksia vain yhdessä jäsenvaltiossa kerrallaan, tilapäistä suojelua saavien henkilöiden, jotka muuttavat toiseen jäsenvaltioon ja saavat siellä tilapäistä suojelua, ei tulisi saada sosiaaliavustuksia samanaikaisesti kahdessa jäsenvaltiossa.

Tarve jatkaa suojelua sekä tilapäistä suojelua saavien henkilöiden mahdollisuus saada tilapäistä suojelua valitsemassaan jäsenvaltiossa ovat vaikuttaneet joidenkin jäsenvaltioiden vastaanottojärjestelmiin. Tämä koskee erityisesti niitä jäsenvaltioita, joissa on suuri määrä tilapäistä suojelua saavia henkilöitä ja joiden on samanaikaisesti selviydyttävä suuresta määrästä kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä tai joissa on asuntopula. Tämän vuoksi on tärkeää jatkaa työtä, jolla pyritään varmistamaan jäsenvaltioille koituvan rasituksen tasapuolisempi jakautuminen. Komissio seuraa jatkossakin tiiviisti uusien tulijoiden vaikutusta jäsenvaltioiden vastaanottokapasiteettiin. Komissio on myös valmis helpottamaan asiasta käytäviä keskusteluja ja asianmukaisia jatkotoimia. Prioriteettina on edelleen varmistaa siirtymään joutuneiden henkilöiden toimeentulo ja pääsy pitkäkestoiseen majoitukseen.

Tilapäistä suojelua koskevan direktiivin aktivointi antaa tilapäistä suojelua saaville henkilöille tietyt yhdenmukaiset oikeudet, minkä lisäksi se vähentää edelleen riskiä siitä, että turvapaikkajärjestelmien tehokas toiminta häiriintyisi turvapaikkahakemusten suuren määrän takia.

Venäjän hyökkäyssodan alettua Ukrainan kansalaiset ovat jättäneet vain noin 53 000 kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta⁷ EU:n jäsenvaltioissa, Norjassa ja Sveitsissä, kun taas tilapäistä suojelua saavia Ukrainasta siirtymään joutuneita henkilöitä on rekisteröity 4,19 miljoonaa. Kansainvälistä suojelua hakeneiden määrä on vähäinen verrattuna siihen, että alun perin heidän määräksi ennustettiin 1,2–3,2 miljoonaa. Sen sijaan Ukrainan kansalaisten jättämien turvapaikkahakemusten määrä on vuoden 2024 aikana kasvanut melkoisesti (50 prosentin lisäys verrattuna samaan ajanjaksoon viime vuonna). Vähäiset kokonaismäärät ovat

⁷ Tilanne 2. kesäkuuta 2024.

kuitenkin osoitus siitä, että tilapäinen suojelu on toiminut tarkoitetulla tavalla ja muun muassa estänyt jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien ylikuormittumisen.

YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) helmikuussa 2024 tekemän aieselvityksen⁸ mukaan niiden siirtymään joutuneiden henkilöiden osuus, jotka suunnittelevat tai haaveilevat palaavansa Ukrainaan tulevaisuudessa, on laskenut vuodentakaisesta 77 prosentista 64 prosenttiin, kun taas paluustaan epävarmojen henkilöiden osuus on noussut 18 prosentista 24 prosenttiin. Samoin on noussut niiden osuus, jotka eivät haaveile paluusta (5 prosentista 11 prosenttiin). Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) mukaan valtaosa (74 %) sen kyselyyn osallistuneista henkilöistä aikoo palata Ukrainaan, jos ja kun se on turvallista.⁹

Euroopan unionin turvapaikkaviraston (EUAA) ja Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) yhteisen selvityksen¹⁰ mukaan 53 prosenttia vastaajista ilmoitti aikovansa palata Ukrainaan sodan jälkeen, mutta iso osa (30 %) on edelleen epävarmoja. Noin 17 prosenttia on varmoja siitä, etteivät he aio palata; tärkeimpänä syynä mainitaan huoli turvallisuudesta Ukrainassa.

Nämä selvitykset vahvistavat, etteivät Ukrainasta siirtymään joutuneet voi edelleenkään palata maahan turvallisesti ja pysyvästi.

Venäjä jatkaa Ukrainassa käymäänsä hyökkäyssotaa hellittämättä. Maaliskuusta 2024 lukien sodankäyntiin ovat kuuluneet toistuvat eri puolille maata kohdistuneet ilmaiskut, jotka ovat aiheuttaneet lukuisia uhreja ja merkittäviä vahinkoja muun muassa maan energiainfrastruktuurille, mistä on seurannut laajoja sähkökatkoksia.

Venäjän tahalliset ja summittaiset hyökkäykset vaikuttavat suoraan siviiliväestöön koko maassa, kun ennalta arvaamattomia ilma- ja drooni-iskuja tehdään myös vakiintuneiden taistelualueiden ulkopuolella.

IOM arvioi maaliskuussa 2024, että Ukrainassa on 3,6 miljoonaa maan sisäistä pakolaista.¹¹ Siirtymään joutuneista ruokakunnista 80 prosenttia ilmoitti pakolaisuuden kestäneen vähintään vuoden.¹² Kolmannesta nopeasta vahinko- ja tarvearvioinnista (RDNA3) laaditun raportin¹³ mukaan maan sisällä siirtymään joutuneita henkilöitä tukevasta valtion ohjelmasta on tullut julkisen talouden kannalta kestävä. Lisäksi köyhyyden on raportoitu lisääntyneen ja ruokaturvan heikentyneen vuonna 2023. Sodan vaikutukset vaihtelevat. Eniten niistä kärsivät naiset, vammaiset, lapset ja nuoret, maan sisällä siirtymään joutuneet ja vanhukset.

Yhdistyneiden kansakuntien humanitaarisen avun koordinoitumisto (OCHA) arvioi joulukuussa 2023, että yli 14,6 miljoonaa ihmistä Ukrainassa tulee tarvitsemaan kiireellistä humanitaarista apua vuonna 2024.¹⁴

Ukrainan epävakaus yhdessä vaikean humanitaarisen tilanteen kanssa voisi myös johtaa siihen, että unioniin saapuu suuri joukko uusia tulijoita, jolloin tilapäistä suojelua olisi tarjottava vielä useammalle siirtymään joutuneelle henkilölle.

⁸ [Lives on hold:intentions and perspectives of refugees, refugee returnees and IDPs from Ukraine \(helmikuu 2024\)](#)

⁹ [Ukraine Response - Needs, Intentions & Integration Challenges - Displacement Tracking Matrix](#)
¹⁰ [Voices in Europe: Experiences, hopes and aspirations of forcibly displaced persons from Ukraine](#)

¹¹ [Ukraine - Conditions of Return Assessment Factsheet - Round 7 \(toukokuu 2024\)](#)

¹² [Ukraine - Internal Displacement Report - General Population Survey Round 15 \(marras-joulukuu 2023\)](#)

¹³ [Maailmanpankkiryhmä, Ukraine Third Rapid Damage and Needs Assessment \(RDNA3\) \(helmikuu 2022 – joulukuu 2023\)](#)

¹⁴ [Humanitarian needs and response plan Ukraine - Humanitarian Programme Cycle 2024, OCHA \(joulukuu 2023\)](#)

Ukrainan tilanteen epävarmuus ja epävakaus osoittavat, että tilapäistä suojelua EU:n jäsenvaltioissa tällä hetkellä saavien tilanteeseen ei ole näköpiirissä selkeää ratkaisua. Näitä henkilöitä on edelleen suojeltava unionissa. Myös kansallisten turvapaikkajärjestelmien tehokas toiminta vaarantuisi, jos tilapäinen suojelu lopetettaisiin pian ja kaikki sen piirissä olevat henkilöt hakisivat samanaikaisesti kansainvälistä suojelua.

Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että tilapäisen suojelun perusteet ovat edelleen olemassa ja että tilapäistä suojelua olisi sen vuoksi jatkettava tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena toimenpiteenä nykytilanteessa. Keston jatkaminen olisi hyväksyttävä tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti mahdollisimman pian vielä vuodeksi eli 5. päivästä maaliskuuta 2025 lukien 4. päivään maaliskuuta 2026 asti. Näin voidaan varmistaa, että Ukrainasta siirtymään joutuneille ja EU:n jäsenvaltioiden vastaanottamille henkilöille voidaan tarjota mahdollisimman paljon vakautta ja tulevaisuudennäkymiä vallitsevissa olosuhteissa.

Lisäksi jäsenvaltioille olisi annettava mahdollisuus toteuttaa tarvittavat hallinnolliset ja oikeudelliset toimet (kuten oleskelulupien uusiminen) hyvissä ajoin tilapäisen suojelun jatkamisen valmistelemiseksi.

- **Yhdenmukaisuus muiden alaa koskevien politiikkojen säännösten kanssa**

Tämä ehdotus on täysin yhdenmukainen EU:n turvapaikkasäännösten kanssa, koska tilapäistä suojelua koskeva direktiivi on erottamaton osa Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää ja tarkoitettu poikkeustilanteisiin, joissa on kyse siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisesta maahantulosta, mistä on edelleen kyse Venäjän Ukrainaan kohdistaman täysimittaisen hyökkäyksen tapauksessa. Lisäksi se vastaa täysin unionin tavoitetta luoda vapautteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuva alue, joka on avoin niille, jotka joutuvat olosuhteiden pakosta oikeutetusti hakemaan suojelua Euroopan unionista.

Ehdotuksen eri osatekijät ovat yhdenmukaisia myös äskettäin hyväksytyjen muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten kanssa. Parlamentti ja neuvosto ovat sopineet, että tilapäistä suojelua koskeva direktiivi säilytetään osana EU:n käytettävissä olevaa välineistöä joukoittaisen maahantulon tilanteissa. Tilapäistä suojelua koskeva direktiivi on osoittautunut tärkeäksi välineeksi välittömän suojelun tarjoamiseen EU:ssa. Tässä vaiheessa se on edelleen tarkoituksenmukaisin väline, jolla vastata Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan aiheuttamaan pakkomuuttoon.

- **Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa**

Tämä ehdotus on kaikilta osin linjassa sen kanssa, että jäsenvaltioiden on voitava käsitellä mahdolliset kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset hallitusti ilman turvapaikkajärjestelmiensä ylikuormittumista ja että jatkossakin on voitava toteuttaa tarvittavia toimenpiteitä Ukrainasta siirtymään joutuvien henkilöiden joukoittaisen maahantulon tapauksessa, jotta vältetään jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien ylikuormittuminen. Se on myös linjassa unionin ulkoisten toimien kanssa. Ehdotus on myös yhdenmukainen niiden EU:n rajoittavien toimenpiteiden ja muiden toimien kanssa, jotka on hyväksytty vastatoimena Venäjän Ukrainaan kohdistamalle hyökkäykselle. Ehdotus on osa kattavaa EU:n toimien kokonaisuutta, jolla vastataan Venäjän Ukrainassa käymään hyökkäyssotaan.

2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

• Oikeusperusta

Ehdotuksen oikeusperusta on vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteissa 20. heinäkuuta 2001 annetun neuvoston direktiivin 2001/55/EY 4 artiklan 2 kohta, koska tilapäisen suojelun perusteet ovat edelleen olemassa. Näin voidaan toteuttaa toimenpiteitä, joilla edistetään tällaisten henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolista jakautumista.

• Toissijaisuusperiaate (jaetun toimivallan osalta)

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevassa SEUT-sopimuksen V osastossa annetaan Euroopan unionille tiettyjä näihin asioihin liittyviä toimivaltuuksia. Näitä toimivaltuuksia on käytettävä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan mukaisesti, toisin sanoen ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin Euroopan unionin tasolla.

Venäjän hyökkäyssodasta johtuva Ukrainan tilanne vaikuttaa edelleen koko EU:hun. Euroopan unioni on reagoinut siihen ennennäkemättömällä ja yhtenäisellä tavalla. Tämä osoittaa, että tarvitaan edelleen EU:n ratkaisuja ja tukea sekä vahvaa koordinoitua EU:n tasolla, sillä jäsenvaltioiden on yhdessä kyettävä reagoimaan tilanteeseen jatkuvasti ja tehokkaasti. Samoin on varmistettava, että koko unionissa sovelletaan samoja normeja ja yhdenmukaisia oikeuksia unionissa tällä hetkellä oleskeleviin 4,19 miljoonaa Ukrainasta paenneeseen ihmiseen. Nykyisen joukoittaisen maahantulon lisäksi ei voida sulkea pois suurten tulijamäärien jatkumista Ukrainassa jatkuvan epävakauden vuoksi. On ilmeistä, että tätä selvästi koko EU:lle yhteistä ongelmaa ei voida ratkaista tyydyttävällä tavalla yksittäisten jäsenvaltioiden toimilla vaan tarvitaan EU:n yhteistä linjaa.

Yksittäiset jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saada aikaan tällaista yhteistä linjaa, vaan se voidaan ehdotetun neuvoston täytäntöönpanopäätöksen laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin ja sitä voidaan koordinoida paremmin unionin tasolla, minkä jäsenvaltiot itsekin ovat todenneet. Tämän vuoksi unionin on ryhdyttävä toimiin SEU-sopimuksen 5 artiklan 3 kohdassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

• Suhteellisuusperiaate

Ehdotetussa neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä säädetään SEU-sopimuksen 5 artiklan 4 kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tilapäisen suojelun jatkamisesta rajoitetuksi ajaksi eli yhdellä vuodella samojen henkilöryhmien osalta, joihin sitä jo sovelletaan.

Ehdotettu toimenpide rajoittuu siihen, mikä on tarpeen Ukrainan tilanteen laajuuden ja vakavuuden vuoksi. Tilanteesta johtuen EU:n jäsenvaltioissa tällä hetkellä oleskelevat noin 4,19 miljoonaa siirtymään joutunutta henkilöä eivät voi palata Ukrainaan turvallisesti ja pysyvästi. Lisäksi keston jatkaminen on nykytilanteessa oikeasuhteinen toimi, sillä tilapäisellä suojelulla on varmistettu, etteivät jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmät ole kuormittuneet siksi, että jäsenvaltioihin olisi saapunut suuri määrä turvapaikkaa hakevia henkilöitä.

- **Toimintatavan valinta**

Tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan vaaditaan neuvoston täytäntöönpanopäätös, jotta tilapäistä suojelua voidaan jatkaa enintään yhdellä vuodella, jos tilapäiselle suojelulle on yhä perusteita.

3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTENARVIOINTIEN TULOKSET

- **Näyttöön perustuva päätöksenteko**

Muuttoliikettä koskevaa EU:n varautumis- ja kriisisuunnitelmaa toteuttava verkosto, jonka painopisteenä on Ukraina, ja solidaarisuusfoorumi¹⁵ jatkavat toimintaansa. Verkosto pyrkii säännöllisen tietojenvaihdon avulla yhteiseen tilannetietoisuuteen Venäjän Ukrainaan kohdistaman täysimittaisen hyökkäyksen muuttoliikevaikutuksista ja foorumi puolestaan EU:n ja jäsenvaltioiden valmiudesta ja koordinoitusta reagoinnista kriisiin. Tässä yhteydessä sekä verkostossa että foorumilla on käyty keskustelua yleisen valmiuden lisäämisestä EU:n tasolla, valmiussuunnittelu mukaan lukien. Tilanteen kehityksestä ja ihmisten liikkeistä kerätään jatkuvasti tietoja. Tilapäisen suojelun rekisteröintialustalla jatketaan tapauskohtaista keskustelua siitä, miten voidaan paremmin varmistaa asianmukainen tiedonvaihto tilapäistä suojelua ja jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaista asianmukaista suojelua saavista henkilöistä ja havaita päällekkäiset rekisteröinnit samassa jäsenvaltiossa ja eri jäsenvaltioissa.

Euroopan komissio, kansainväliset järjestöt, kuten Maailmanpankki ja Yhdistyneet kansakunnat, sekä Ukrainan hallitus arvioivat säännöllisesti Ukrainan tilannetta. Maailmanpankki julkaisee raportteja Ukrainaa koskevasta nopeasta vahinko- ja tarvearvioinnista.¹⁶

IOM on pyrkinyt sodan alusta alkaen tarjoamaan paremman käsityksen siirtymään joutuneiden henkilöiden tilanteesta ja seuraamaan Ukrainan sisäistä pakolaisuutta ja muuttovirtoja. Lisäksi se on pyrkinyt kyselyjen avulla seuraamaan sotaa pakenevien ja Ukrainaan palaavien henkilöiden aikomuksia. UNHCR on julkaissut säännöllisesti tietoja Ukrainasta (ja sen sisällä) siirtymään joutuneiden henkilöiden aikomuksista ja näkymistä. Edellä mainittujen kansainvälisten järjestöjen selvitykset ja asiakirjat osoittavat, että nykytilanne on edelleen epävakaa ja epävarma eikä siksi mahdollista turvallista ja pysyvää paluuta. UNHCR arvioi huhtikuussa 2024, että Ukrainasta paenneita henkilöitä on rekisteröity eri puolilla maailmaa 6,4 miljoonaa.¹⁷

- **Sidosryhmien kuuleminen ja asiantuntijatiedon käyttö**

Näyttöön perustuvan tiedon keräämiseksi komissio on kuullut muuttoliikettä käsittelevän varautumis- ja kriisinhallintaverkoston ja solidaarisuusfoorumin välityksellä säännöllisesti jäsenvaltioiden viranomaisia, Euroopan ulkosuhdehallintoa, asiaankuuluvia EU:n virastoja, Ukrainan viranomaisia ja kansainvälisiä järjestöjä sekä pitänyt yhteyttä valtiosta riippumattomiin organisaatioihin ja kansalaisjärjestöihin.

¹⁵ Komissio on perustanut foorumin koordinoimaan jäsenvaltioiden operatiivisia toimia neuvoston täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2022/382 3 artiklan 2 kohdan nojalla. Foorumi kerää tietoja ja tarkastelee jäsenvaltioissa havaittuja tarpeita sekä koordinoi operatiivisia toimia, joilla näihin tarpeisiin pyritään vastaamaan.

¹⁶ [Maailmanpankkiryhmä, "Ukraine Third Rapid Damage and Needs Assessment \(RDNA3\) \(helmikuu 2022 – joulukuu 2023\)](#)

¹⁷ [Ukrainan pakolaistilanne](#)

Komissio kuuli yhteistyössä Euroopan unionin neuvoston kiertävää puheenjohtajuutta hoitavien valtioiden kanssa jäsenvaltioita tilapäisen suojelun näkymistä maaliskuun 2025 jälkeen. Kuuleminen toteutettiin ministeritasolla sekä neuvoston maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisessa komiteassa (SCIFA) marraskuussa 2023 ja turvapaikkatyöryhmässä maaliskuussa 2024. Jäsenvaltiot korostivat tarvetta jatkaa tilapäistä suojelua mahdollisimman pian. Solidaarisuusfoorumilla käytiin samanaikaisesti täydentäviä keskusteluja, joissa jäsenvaltiot ilmaisivat tarpeen jatkaa tilapäistä suojelua vuodella, jotta voidaan jatkaa yhteistä eurooppalaista toimintalinjaa, jotta tilanne pysyisi selkeänä suojelua saavien näkökulmasta ja jotta jäsenvaltiot voivat toteuttaa tarvittavat hallinnolliset ja oikeudelliset toimet kansallisella tasolla (kuten oleskelulupien uusiminen). Samaan aikaan komissio oli säännöllisesti yhteydessä Ukrainan viranomaisiin kerätäkseen tietoja tilanteesta paikan päällä. Lisäksi pohditaan edelleen tarvetta luoda edellytykset, joilla varmistetaan joustava siirtyminen tilapäisestä suojelusta vaihtoehtoihin kansallisiin oikeudellisiin asemiin. Komissio kuuli myös tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 3 artiklan mukaisesti UNHCR:ää, joka on arvioinut tilannetta, antanut asiaankuuluvaa tietoa ja selvittänyt siirtymään joutuneiden henkilöiden aikomuksia. Euroopan pakolais- ja ihmisoikeusjärjestöjen neuvottelukunta (ECRE) julkaisi helmikuussa 2024 raportin¹⁸ ja 140 muuta kansalaisjärjestöä maaliskuussa 2024 yhteisen julkilausuman¹⁹ Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden tilanteesta. Ne kehottivat muun muassa komissiota harkitsemaan ehdotuksen tekemistä tilapäisen suojelun jatkamisesta.

- **Perusoikeudet**

Ehdotuksessa kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita sekä kansainvälisen oikeuden velvoitteita, mukaan lukien Genevessä 28. heinäkuuta 1951 tehty pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, sellaisena kuin se on muutettuna 31. tammikuuta 1967 tehdyllä New Yorkin pöytäkirjalla.

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan alusta alkaen tilapäistä suojelua koskevan direktiivin soveltamiseen liittyvät rahoitustarpeet on katettu EU:n rahoitusvälineistä, erityisesti koheesiopolitiikan rahoitusvälineiden määrärahoista, kausiksi 2014–2020 ja 2021–2027.

Näin ollen jäsenvaltiot ovat voineet hyödyntää käyttämättömiä varoja ja kohdentaa ne vuosien 2014–2020 ohjelmien puitteissa nopeasti uudelleen kiireellisiin muuttoliike- ja rajaturvallisuustarpeisiin, jotka ovat seurausta Ukrainassa käytävää sotaa EU:hun pakenevien ihmisten suuresta määrästä. Lisäksi budjettivallan käyttäjä sopi 152 miljoonan euron kohdennetusta lisäyksestä. Se käytetään osana 400 miljoonan euron hätäapupakettia niiden kriisistä eniten kärsivien jäsenvaltioiden tukemiseen, joiden ensivastaanottotarpeet ovat kytköksissä Ukrainasta siirtymään joutuneiden suureen määrään. Tilapäistä suojelua koskevan direktiivin soveltamiseen liittyviä jäsenvaltioiden tarpeita rahoitetaan myös sisäasioiden alaan kuuluvien AMIF-, BMVI- ja ISF-rahastojen ohjelmakauden 2021–2027 määrärahoilla. Kansallisiin ohjelmiin kohdennettiin alun perin yhteensä 9,4 miljardia euroa. Ohjelmien väliarvioinnin tuloksena ne saavat 1,9 miljardia euroa lisärahoitusta vuonna 2025. Lisäksi helmikuussa 2024 tehdyssä monivuotisen rahoituskehysten väliarvioinnissa sovittiin

¹⁸ [Transitioning out of the Temporary Protection Directive, Euroopan pakolais- ja ihmisoikeusjärjestöjen neuvottelukunta, helmikuu 2024](#)

¹⁹ [The EU must provide future-proof solutions for people displaced from Ukraine, eurooppalaiset ja kansainväliset järjestöt, 4. maaliskuuta 2024](#)

otsakkeen 4 määrärahojen lisäämisestä 2 miljardilla eurolla vuosiksi 2025–2027. Näillä lisäresursseilla autetaan jäsenvaltioita selviämään muuttoliikkeeseen liittyvistä kiireellisistä haasteista ja tarpeista ja tuetaan rajaturvallisuuden ylläpitämistä etulinjan jäsenvaltioissa samoin kuin Ukrainan ja Lähi-idän sodan koettelemissa jäsenvaltioissa sekä muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen täytäntöönpanoa, mukaan lukien uudet rajamenettelyt.

5. LISÄTIEDOT

- **Ehdotukseen sisältyvien säännösten yksityiskohtaiset selitykset**

Ehdotetun päätöksen *1 artiklassa* säädetään neuvoston täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2022/382 *2 artiklassa* tarkoitettujen siirtymään joutuneiden henkilöiden tilapäisen suojelun jatkamisesta vuodelta (5. maaliskuuta 2025 lukien 4. maaliskuuta 2026 saakka).

Ehdotetun päätöksen *2 artiklassa* vahvistetaan päätöksen voimaantulopäivä.

Ehdotus

NEUVOSTON TÄYTÄNTÖÖNPANOPÄÄTÖS**täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2022/382 aloitetun tilapäisen suojelun jatkamisesta**

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen,

ottaa huomioon vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteissa ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasisusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi 20 päivänä heinäkuuta 2001 annetun neuvoston direktiivin 2001/55/EY²⁰ ja erityisesti sen 4 artiklan 2 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Neuvosto hyväksyi 4 päivänä maaliskuuta 2022 täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2022/382 Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteen toteamisesta direktiivin 2001/55/EY 5 artiklan nojalla ja sen seurauksena tilapäisen suojelun antamisesta²¹.
- (2) Tilapäistä suojelua sovellettiin direktiivin 2001/55/EY 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti aluksi yhden vuoden ajan, 4 päivään maaliskuuta 2023, minkä jälkeen sitä jatkettiin ilman eri toimenpiteitä vuodella 4 päivään maaliskuuta 2024.
- (3) Neuvosto hyväksyi 19 päivänä lokakuuta 2023 täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2023/2409²², jolla täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2022/382 aloitettua tilapäistä suojelua jatketaan 4 päivään maaliskuuta 2025 direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti.
- (4) Direktiivin 2001/55/EY aktivoinnin yhteydessä jäsenvaltiot sopivat lausumassa²³ yksimielisesti, että ne eivät sovelle direktiivin 11 artiklaa henkilöihin, jotka saavat tilapäistä suojelua tietyssä jäsenvaltiossa neuvoston täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2022/382 mukaisesti ja jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon ilman lupaa, elleivät jäsenvaltiot kahdenvälisesti toisin sovi.

²⁰ EYVL L 212, 7.8.2001, s. 12, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj>.

²¹ Neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2022/382, annettu 4 päivänä maaliskuuta 2022, Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteen toteamisesta direktiivin 2001/55/EY 5 artiklan nojalla ja sen seurauksena tilapäisen suojelun antamisesta (EUVL L 71, 4.3.2022, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj).

²² Neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2023/2409, annettu 19 päivänä lokakuuta 2023, täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2022/382 aloitetun tilapäisen suojelun jatkamisesta (EUVL L 2023/2409, 24.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2023/2409/oj).

²³ [Ehdotus NEUVOSTON TÄYTÄNTÖÖNPANOPÄÄTÖKSEKSI Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteen toteamisesta 20 päivänä heinäkuuta 2001 annetun neuvoston direktiivin 2001/55/EY 5 artiklan nojalla ja sen seurauksena tilapäisen suojelun antamisesta – Jäsenvaltioiden lausuma](#)

- (5) Koska henkilö voi saada tilapäiseen suojeluun liittyviä oikeuksia vain yhdessä jäsenvaltiossa kerrallaan, tilapäistä suojelua saavien henkilöiden, jotka muuttavat toiseen jäsenvaltioon ja saavat siellä tilapäistä suojelua, ei tulisi saada sosiaaliavustuksia samanaikaisesti kahdessa jäsenvaltiossa.
- (6) Unionissa on tällä hetkellä noin 4,19 miljoonaa Ukrainasta siirtymään joutunutta henkilöä, jotka saavat tilapäistä suojelua unionissa. Tilapäistä suojelua saavien rekisteröityjen henkilöiden kokonaismäärä on pysynyt hienoisesta kasvusuuntauksesta huolimatta vakaana noin 4,19 miljoonassa, kun vain harvat ovat ilmoittaneet palaavansa takaisin Ukrainaan pysyvästi. Ukrainan tilanne ei mahdollista sieltä siirtymään joutuneiden turvallista ja pysyvää paluuta. Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö arvioi maaliskuussa 2024, että Ukrainassa oli 3,6 miljoonaa maan sisällä siirtymään joutunutta. Kaikista maan sisällä siirtymään joutuneista henkilöistä 80 prosenttia ilmoitti olleensa poissa kotiseudultaan vähintään vuoden. Yhdistyneiden kansakuntien humanitaarisen avun koordinoitumisto on puolestaan arvioinut, että yli 14,6 miljoonaa ihmistä Ukrainassa tulee tarvitsemaan kiireellistä humanitaarista apua vuonna 2024.
- (7) Ei myöskään voida sulkea pois suurten tulijamäärien jatkumista johtuen Ukrainan vaikeasta humanitaarisesta tilanteesta, yleisestä epävakauudesta ja tilanteen epävarmuudesta, jotka ovat seurasta Venäjän vihamielisistä toimista, mukaan lukien siviileihin kiihtyvällä tahdilla kohdistetut ilmaiskut eri puolilla maata. Eskalaation riski on edelleen olemassa. Myös kansallisten turvapaikkajärjestelmien tehokas toiminta vaarantuisi, jos tilapäinen suojelu lopetettaisiin pian ja kaikki sen piirissä olevat henkilöt hakisivat samanaikaisesti kansainvälistä suojelua.
- (8) Koska tilapäistä suojelua saavien siirtymään joutuneiden henkilöiden suuri määrä unionissa ei todennäköisesti laske niin kauan kuin sota Ukrainaa vastaan jatkuu, tilapäisen suojelun jatkaminen on tarpeen sellaisten henkilöiden tilanteen turvaamiseksi, jotka saavat tällä hetkellä tilapäistä suojelua unionissa tai jotka tulevat tarvitsemaan tällaista suojelua 5 päivästä maaliskuuta 2025 lähtien, koska tilapäinen suojelu antaa välittömän suojan ja yhdenmukaiset oikeudet ja samalla vähentää minimiin muodollisuudet unioniin suuntautuvan joukoittaisen maahantulon tilanteessa. Jatkamalla tilapäistä suojelua autetaan myös varmistamaan, että jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmät eivät ylikuormitu sellaisten kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrän merkittävästä kasvusta, joita saattaisivat tehdä 4 päivään maaliskuuta 2025 tilapäistä suojelua saavat henkilöt, jos tilapäinen suojelu lakkaisi tuolloin, tai Ukrainan sotaa pakenevat henkilöt, jotka saapuvat unioniin kyseisen päivämäärän jälkeen ja ennen 4 päivää maaliskuuta 2026.
- (9) Tästä syystä ja koska tilapäisen suojelun perusteet ovat edelleen olemassa, täytäntöönpanopäätöksessä (EU) 2022/382 tarkoitettujen siirtymään joutuneiden henkilöiden ryhmien tilapäistä suojelua olisi jatkettava 4 päivään maaliskuuta 2026.
- (10) Tässä päätöksessä kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet.
- (11) Direktiivi 2001/55/EY sitoo Irlantia, minkä vuoksi se osallistuu tämän täytäntöönpanopäätöksen hyväksymiseen ja soveltamiseen.
- (12) Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyssä, Tanskan asemasta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 22 olevien 1 ja 2 artiklan mukaisesti Tanska ei osallistu tämän täytäntöönpanopäätöksen hyväksymiseen, päätös ei sido Tanskaa eikä sitä sovelleta Tanskaan,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Jatketaan täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2022/382 2 artiklassa tarkoitettua ja täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2023/2409 jatkettua Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden tilapäistä suojelua yhdellä vuodella 4 päivään maaliskuuta 2026.

2 artikla

Tämä direktiivi tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*