



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 4.6.2025
COM(2025) 650 final

2025/0650 (NLE)

Predlog

IZVEDBENI SKLEP SVETA

**o podaljšanju začasne zaščite, kot je bila uvedena z Izvedbenim sklepom (EU) 2022/382,
do 4. marca 2027**

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

• Razlogi za predlog in njegovi cilji

Svet je 4. marca 2022 sprejel Izvedbeni sklep 2022/382¹ in aktiviral Direktivo Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 (v nadaljnjem besedilu: direktiva o začasni zaščiti)² za nekatere kategorije³ oseb, razseljenih 24. februarja 2022 ali pozneje zaradi vojaške invazije ruskih oboroženih sil na Ukrajino, ki se je začela na ta datum. V skladu s členom 4(1) direktive o začasni zaščiti je začetno trajanje začasne zaščite eno leto, ki se lahko samodejno podaljša za šestmesečni obdobji, in sicer za največ eno leto. Začasna zaščita je bila samodejno podaljšana za eno leto do 4. marca 2024.

V skladu s členom 4(2) direktive o začasni zaščiti lahko, kadar razlogi za začasno zaščito trajajo, Svet odloči, da se začasna zaščita podaljša do enega leta, in sicer s kvalificirano večino in na predlog Komisije, ki prav tako preuči kakršenkoli zahtevek držav članic, da Svetu predloži predlog. Začasna zaščita je bila podaljšana za nadaljnji obdobji enega leta, najprej do 4. marca 2025⁴ in nato do 4. marca 2026.

Cilj tega predloga je nadaljnje podaljšanje začasne zaščite, kot je bila uvedena z Izvedbenim sklepom Sveta 2022/382, za obdobje enega leta. To bo imelo učinek nadaljevanja začasne zaščite v zvezi s kategorijami oseb, opredeljenimi v Izvedbenem sklepu Sveta 2022/382, za obdobje od 5. marca 2026 do 4. marca 2027.

Marca 2025 je začasno zaščito v EU uživalo skoraj 4,3 milijona oseb, razseljenih iz Ukrajine⁵, od katerih je tretjina otrok⁶. Število upravičencev do začasne zaščite v državah članicah EU ostaja stabilno pri približno 4,3 milijona z rahlim stalnim trendom naraščanja (s 4,15 milijona septembra 2023 na 4,21 milijona aprila 2024 in 4,26 milijona marca 2025). Nemčija, Poljska in Češka ostajajo države članice, ki gostijo največje število upravičencev do začasne zaščite (nekaj manj kot 1,2 milijona v Nemčiji, skoraj 1 milijon na Poljskem in približno 365 000 na Češkem). Države članice si od aktivacije direktive o začasni zaščiti močno prizadevajo podpirati osebe, razseljene iz Ukrajine, da bi olajšale njihovo vključevanje v družbe gostiteljice, med drugim v sisteme izobraževanja in usposabljanja, ter na trg dela. Prav tako si

¹ IZVEDBENI SKLEP SVETA (EU) 2022/382 z dne 4. marca 2022 o ugotovitvi obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine v smislu člena 5 Direktive 2001/55/ES in z učinkom uvedbe začasne zaščite.

² DIREKTIVA SVETA 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb.

³ Člen 2 Izvedbenega sklepa Sveta 2022/382 določa, da se začasna zaščita uporablja za (a) ukrajinske državljane, ki so pred 24. februarjem 2022 prebivali v Ukrajini, (b) osebe brez državljanstva in državljane tretjih držav, razen Ukrajine, ki so bili pred 24. februarjem 2022 upravičeni do mednarodne zaščite ali enakovredne nacionalne zaščite v Ukrajini, ter (c) družinske člane oseb iz točk (a) in (b). Države članice uporabljajo bodisi ta sklep bodisi ustrezno zaščito po svojem nacionalnem pravu v zvezi z osebami brez državljanstva in državljani tretjih držav, razen Ukrajine, ki lahko na podlagi veljavnega dovoljenja za stalno prebivanje, izdanega v skladu z ukrajinskim pravom, dokažejo, da so pred 24. februarjem 2022 zakonito prebivali v Ukrajini, in se ne morejo varno in trajno vrniti v svojo državo ali regijo izvora.

⁴ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2023/2409 z dne 19. oktobra 2023 o podaljšanju začasne zaščite, kot je bila uvedena z Izvedbenim sklepom (EU) 2022/382 (europa.eu).

⁵ Več kot 4,4 milijona, vključno z državami članicami EU, Islandijo, Lihtenštajnom, Norveško in Švico.

⁶ Če ni določeno drugače, so vsi podatki o začasni in mednarodni zaščiti pridobljeni od Eurostata (podatkovna zbirka – Eurostat).

še naprej prizadevajo za povečanje sprejemnih zmogljivosti in načrtovanje ravnanja v nepredvidljivih razmerah. Za odziv EU na rusko agresijo proti Ukrajini je še naprej značilna močna solidarnostna komponenta, in sicer z Ukrajino in njenim prebivalstvom, kot se odraža v prizadevanjih držav članic in njihovih državljanov, ki gostijo razseljene osebe, pa tudi med državami članicami.

V skladu z direktivo o začasni zaščiti je lahko oseba naenkrat upravičena do pravic, povezanih s statusom, samo v eni državi članici, zato upravičenci do začasne zaščite, ki se preselijo v drugo državo članico, da bi uživali začasno zaščito, ne bi smeli biti sočasno upravičeni do socialne pomoči v dveh državah članicah. Za zagotovitev, da se pravice, povezane z začasno zaščito, naenkrat uživajo le v eni državi članici, in v izogib večkratnim registracijam za začasno zaščito bi morale države članice zavrniti prošnje za dovoljenje za prebivanje, vložene na podlagi člena 8(1) Direktive 2001/55, če je očitno, da je zadevna oseba dovoljenje za prebivanje na tej podlagi že pridobila v drugi državi članici in zato v njej uživa pravice, povezane z začasno zaščito (v zvezi s tem glej točko 30 sodbe Sodišča (deseti senat) z dne 27. februarja 2025, Krasiliva, C-753/23).

Platforma za registracijo začasne zaščite deluje od 31. maja 2022 z namenom državam članicam omogočiti izmenjavo informacij za zagotovitev, da lahko osebe, ki uživajo začasno zaščito ali ustrezno zaščito v skladu z nacionalnim pravom, učinkovito uveljavljajo svoje pravice v državi članici gostiteljici, hkrati pa omejiti morebitne zlorabe. Za zagotovitev pravilnega delovanja platforme je še naprej pomembno redno nalaganje podatkov, vključno s podatki o neaktivnih registracijah, in po potrebi hitro ukrepanje v primeru dvojnih registracij. Platforma bo še naprej delovala, dokler bo vzpostavljena začasna zaščita. V zvezi s tem za podaljšanje začasne zaščite ni potrebna sprememba delovanja platforme.

Medtem ko Eurostat pripravlja uradno evropsko statistiko o začasni zaščiti, morajo države članice za zagotovitev pravočasne slike razmer za operativne namene, skladnega upravljanja in nadzora nad izdajanjem dovoljenj za prebivanje na platformo za registracijo začasne zaščite redno nalagati točne in pravočasne podatke, vključno s podatki o neaktivnih registracijah.

Potreba po nadaljnjem zagotavljanju zaščite je skupaj z možnostjo, da upravičenci do začasne zaščite uživajo začasno zaščito v državi članici po lastni izbiri, vplivala na sprejemni sistem držav članic, zlasti tistih, ki gostijo veliko število oseb, upravičenih do začasne zaščite, tudi skupaj z vplivom tega, da se morajo istočasno spoprijemati z velikim številom prosilcev za mednarodno zaščito ali pomanjkanjem stanovanj. V zvezi s tem si je v prihodnje pomembno še naprej prizadevati za zagotovitev večjega uravnoveženja prizadevanj med državami članicami.

Zagotavljanje samozadostnosti razseljenih oseb in njihovega prehoda na dolgoročno nastanitev ostaja prednostna naloga.

V zvezi s tem je zagotavljanje dolgoročnih in trajnostnih rešitev še naprej ključnega pomena za prihodnost. Glede na negotove razmere v Ukrajini bi morale biti razseljene osebe še naprej deležne zaščite, hkrati pa je pomembno, da se utre pot nemotenemu prehodu z začasne zaščite, ki bolje odraža razmere in izpolnjuje potrebe oseb, ki prebivajo v EU, ter upošteva zmogljivosti in potrebe Ukrajine po obnovi. Ta strateški in postopni pristop bi razseljenim osebam, državam članicam in Ukrajini omogočil, da se skupaj pripravijo na čas, ko bodo razmere v Ukrajini dopuščale varno in trajno vrnitev ter ne bo več razlogov za nadaljnjo začasno zaščito. Aktivacija direktive o začasni zaščiti ob tem, da upravičencem do začasne zaščite zagotavlja dostop do sklopa usklajenih pravic, še naprej zmanjšuje tveganje, da azilni sistemi držav članic ne bi mogli obdelovati pritoka brez negativnih posledic za njihovo učinkovito delovanje. Med februarjem 2022 in februarjem 2025 so ukrajinski državljani v EU vložili približno 72 600 prošenj za mednarodno zaščito (v primerjavi z 52 000 med

februarjem 2022 in junijem 2024). Januarja in februarja 2025 se je število prošenj za mednarodno zaščito, ki so jih vložili ukrajinski državljani, v primerjavi z obdobjem od januarja do februarja 2024 povečalo za 86 %, pri čemer sta največ tovrstnih prošenj prejeli Francija in Poljska. Kljub temu omejeno skupno število še naprej kaže, da začasna zaščita izpolnjuje svoj namen, vključno s preprečevanjem preobremenjenosti azilnih sistemov držav članic.

Glede na raziskavo o namerah visokega komisarja Združenih narodov za begunce (UNHCR) iz novembra 2024⁷ se je delež razseljenih oseb, ki načrtujejo ali upajo, da se bodo v prihodnosti vrnile v Ukrajino, v primerjavi s šestimi meseci prej zmanjšal (z 59 % na 57 %), medtem ko se je povečal delež tistih, ki so glede vračanja neodločeni (s 24 % na 27 %), pa tudi tistih, ki nimajo upanja, da se bodo vrnil (z 11 % na 12 %). Mednarodna organizacija za migracije (IOM) poroča⁸, da se velika večina anketiranih oseb (70 %) namerava vrniti v Ukrajino, če in ko bo to varno.

Poleg tega je bil glede na raziskavo⁹ Agencije Evropske unije za azil (EUAA) leta 2024 približno vsak tretji (20 %) anketiranec odločen, da se vrne, ali se je nagibal k vrnitvi (14 %), kar je znatno zmanjšanje v primerjavi z vsakim drugim anketirancem v letu 2023.

Te raziskave potrjujejo, da večina razseljenih oseb iz Ukrajine meni, da se še vedno ne morejo varno in trajno vrniti v Ukrajino.

Rusija z nezmanjšano močjo nadaljuje vojno agresijo proti Ukrajini. Še naprej namerno in sistematično napada civilno infrastrukturo in naseljena območja. Po podatkih misije Združenih narodov za spremljanje stanja na področju človekovih pravic v Ukrajini se je število civilnih žrtev marca 2025 v primerjavi z istim mesecem leta 2024 povečalo za 70 %. To predstavlja znatno zaostroitev in opozarja na visok davek, ki ga vojna terja od civilnega prebivalstva.

Nepredvidljivi napadi ruskih sil iz zraka in z droni še naprej predstavljajo resno grožnjo po vsej državi in dosežejo tudi regije, ki so daleč zunaj front. Ti napadi poudarjajo širok geografski obseg in neselektivno naravo trajajoče agresije. Zračni napadi vplivajo tudi na energetska infrastrukturo, zaradi česar milijoni ljudi nimajo elektrike, vode in/ali ogrevanja. V energetske sektorju je bilo leta 2024 za 93 % več poškodovanih ali uničenih sredstev, vključno z infrastrukturo za proizvodnjo, prenos in distribucijo električne energije.

Mednarodna organizacija za migracije ocenjuje, da je bilo aprila 2025 v Ukrajini 3 757 000 notranje razseljenih oseb¹⁰. Dve tretjini (66 %) notranje razseljenih oseb je bilo razseljenih več kot dve leti, 79 % pa več kot eno leto. Delež notranje razseljenih oseb, ki so bile razseljene več kot dve leti, je bil največji med notranje razseljenimi osebami, ki so prebivale na zahodu države. Glede na informacije iz poročila o četrti hitri oceni škode in potreb (RDNA4)¹¹ je ministrstvo za socialno politiko kot notranje razseljene osebe uradno

⁷ Ustavljena življenja: namere in perspektive beguncev, beguncev povratnikov in notranje razseljenih oseb iz Ukrajine (*Lives on hold: Intentions and Perspectives of Refugees, Refugee Returnees and IDPs from Ukraine*), november 2024.

⁸ Regionalni odziv na razmere v Ukrajini: potrebe, namere in prečkanja meje | matrika za spremljanje razseljevanja (*Ukraine Regional Response: Needs, Intentions, and Border Crossings | Displacement Tracking Matrix*).

⁹ Raziskave o prihodu migrantov iz Ukrajine: Poročilo o gibanju in vračanju (*Surveys of Arriving Migrants from Ukraine: Movements and Returns Report*) (december 2024).

¹⁰ Ukrajina – informativni pregled o oceni pogojev za vračanje – 9. krog (*Ukraine - Conditions of Return Assessment Factsheet - Round 9*) (december 2024).

¹¹ Ukrajina – četrta hitra ocena škode in potreb (*Ukraine - Fourth Rapid Damage and Needs Assessment*) (RDNA4): februar 2022–december 2024.

registriralo 4 642 735 oseb. Glede na poročila sta se v letu 2024 še povečali revščina in neustrezna prehranska varnost. Učinki vojne so še naprej neenakomerni, največje posledice pa občutijo ženske (med drugim pri zaposlovanju in kritičnih potrebah gospodinjstev), invalidi, otroci in mladi, notranje razseljene osebe ter starejši. Več kot 12 000 ljudi je bilo ubitih, več kot 28 000 ranjenih, milijoni pa so izgubili svoje domove.

Po oceni Urada Združenih narodov za usklajevanje humanitarnih aktivnosti (OCHA) iz januarja 2025 bo leta 2025 več kot 12,7 milijona ljudi v državi potrebovalo nujno humanitarno pomoč¹².

Nestabilne razmere bi lahko skupaj s težkimi humanitarnimi razmerami v Ukrajini privedle tudi do nadaljnjih obsežnih prihodov v Unijo, zaradi česar bi nastala potreba po zagotovitvi zaščite dodatnemu številu razseljenih oseb.

Trenutna negotovost in nestabilnost razmer v Ukrajini kažeta, da razmere trenutno ne omogočajo prenehanja začasne zaščite za upravičence do začasne zaščite, ki so trenutno v državah članicah EU, in za tiste, ki bi morda tudi potrebovali pomoč. Te osebe je treba še vedno zaščititi v Uniji. Hkrati ostaja tveganje za učinkovito delovanje nacionalnih azilnih sistemov, če bi se začasna zaščita kmalu končala in bi vse te osebe hkrati zaprosile za mednarodno zaščito.

Glede na zgornji razvoj razmer Komisija meni, da razlogi za začasno zaščito trenutno še vedno trajajo ter da bi bilo zato treba to začasno zaščito podaljšati kot potreben in ustrezen odziv na trenutne razmere. Podaljšanje bi bilo treba sprejeti čim prej in za dodatno leto, tj. za obdobje od 5. marca 2026 do 4. marca 2027, v skladu s členom 4(2) direktive o začasni zaščiti. S tem bi se osebam, razseljenim iz Ukrajine, ki jih gostijo države članice EU, v sedanjih razmerah zagotovilo čim več stabilnosti in možnosti.

To je v skladu z zavezanostjo Unije, da bo Ukrajini in njenemu prebivalstvu zagotavljala podporo, dokler bo to potrebno, ter z njeno podporo celovitemu, pravičnemu in trajnemu miru, ki temelji na načelih Ustanovne listine Združenih narodov in mednarodnega prava. Če bi se okoliščine spremenile tako, da bi bilo mogoče trajno premirje doseči pred 4. marcem 2027, lahko Evropska komisija v takem primeru Svetu predloži predlog v skladu s členom 6 direktive o začasni zaščiti. Ta določba Svetu omogoča, da na predlog Komisije, ki mora tudi preučiti vsak zahtevek držav članic, da predloži predlog Svetu, s kvalificirano večino sprejme sklep o prenehanju začasne zaščite. Tak sklep Sveta bi moral temeljiti na ugotovljenem dejstvu, da so razmere v matični državi takšne, da dopuščajo varno in trajno vrnitev tistih, ki jim je bila podeljena začasna zaščita, ob dolžnem spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter ob spoštovanju obveznosti držav članic glede načela nevračanja.

Poleg tega bi morale imeti države članice možnost, da pravočasno sprejmejo potrebne upravne in pravne ukrepe (kot je podaljšanje dovoljenj za prebivanje) za pripravo na podaljšanje začasne zaščite.

- **Skladnost z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike**

Ta predlog je v celoti skladen s pravnim redom EU na področju azila, saj je direktiva o začasni zaščiti sestavni del skupnega evropskega azilnega sistema in je bila predvidena za namene soočanja z izrednimi razmerami množičnega prihoda razseljenih oseb, kot se trenutno še vedno dogaja zaradi obsežne invazije Rusije na Ukrajino. Prav tako je popolnoma v skladu

¹² Humanitarne potrebe in načrt za odziv v Ukrajini za leto 2025 (*Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan 2025*) (april 2025) [EN/UK] – Ukrajina | ReliefWeb.

s ciljem Evropske unije, da se vzpostavi območje svobode, varnosti in pravice, odprto za tiste, ki zaradi neizogibnih okoliščin upravičeno prosijo za zaščito v Evropski uniji.

Elementi predloga so skladni tudi s pravnimi akti, ki sestavljajo pakt o migracijah in azilu, sprejetimi maja 2024. Parlament in Svet sta se dogovorila, da se direktiva o začasni zaščiti ohrani kot del nabora orodij, ki je EU na voljo za primere množičnih prihodov. Direktiva o začasni zaščiti se je izkazala za bistven instrument za zagotavljanje takojšnje zaščite v EU. Na tej stopnji je še naprej najprimernejši instrument za obravnavanje razseljevanja, ki ga je povzročila ruska vojna agresija proti Ukrajini.

- **Skladnost z drugimi politikami Unije**

Ta predlog je v celoti skladen s potrebo, da se državam članicam omogoči obravnavati morebitnih prošenj za mednarodno zaščito na urejen način in brez preobremenitve njihovih azilnih sistemov ter da se še naprej zagotavljajo potrebni ukrepi v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine, s katerimi bi se izognili preobremenitvi azilnih sistemov držav članic. Skladen je tudi z zunanjim delovanjem Unije. Poleg tega je ta predlog skladen z omejevalnimi in drugimi ukrepi EU, prav tako sprejetimi v odziv na rusko agresijo proti Ukrajini. Ta predlog je del celovitega sklopa ukrepov EU v odziv na rusko vojno agresijo proti Ukrajini.

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

- **Pravna podlaga**

Pravna podlaga predloga je člen 4(2) Direktive Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb, saj razlogi za začasno zaščito še vedno trajajo. Ta določba določa, da lahko Svet, kadar razlogi za začasno zaščito še vedno trajajo, na predlog Komisije s kvalificirano večino odloči, da se začasna zaščita podaljša za obdobje do enega leta.

- **Subsidiarnost (za neizključno pristojnost)**

Naslov V PDEU o območju svobode, varnosti in pravice prenaša nekatere pristojnosti v zvezi s temi vprašanji na Evropsko unijo. Te pristojnosti je treba izvajati v skladu s členom 5 Pogodbe o Evropski uniji, tj. če in kolikor države članice same ne morejo zadovoljivo doseči ciljev predlaganega ukrepa, temveč se zaradi obsega ali učinkov predlaganega ukrepa lažje dosežejo na ravni Evropske unije.

Razmere v Ukrajini zaradi ruske vojne agresije še naprej vplivajo na EU kot celoto. Odziv Evropske unije je bil brez primere in enoten. To kaže, da so še vedno potrebne rešitve EU in podpora EU ter tesno usklajevanje na ravni EU, saj se morajo vse države članice nenehno skupaj učinkovito odzivati na razmere ter zagotoviti uporabo enakih standardov in usklajenega sklopa pravic po vsej Uniji za 4,3 milijona ljudi, ki jih trenutno gosti Unija. Poleg obstoječega množičnega prihoda, ki je še vedno prisoten, zaradi stalne nestabilnosti razmer v Ukrajini ni mogoče izključiti nadaljnjih obsežnih prihodov. Jasno je, da ukrepi, ki jih sprejmejo posamezne države članice, niso zadovoljiv odgovor na potrebo po skupnem pristopu EU k izzivu, za katerega je očitno, da je skupen celotni EU.

Takega skupnega pristopa države članice posamezno ne morejo zadovoljivo doseči, temveč se zaradi obsega in učinkov tega predlaganega izvedbenega sklepa Sveta lažje doseže in usklajuje na ravni Unije, kot so navedle tudi države članice same. Unija se mora zato odzvati in lahko sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5(3) Pogodbe o Evropski uniji.

- **Sorazmernost**

V skladu z načelom sorazmernosti iz člena 5(4) Pogodbe o Evropski uniji predlagani izvedbeni sklep Sveta določa podaljšanje začasne zaščite za omejeno obdobje, tj. za eno leto, za posebno skupino oseb, za katero se že uporablja.

Predlagani ukrep je omejen na to, kar je potrebno glede na obseg in resnost razmer v Ukrajini, zaradi katerih se približno 4,3 milijona razseljenih oseb, ki so trenutno prisotne v državah članicah EU, ne more varno in trajno vrniti v Ukrajino. Poleg tega to podaljšanje pomeni tudi sorazmeren odziv glede na trenutne razmere, saj je začasna zaščita azilne sisteme držav članic EU zaščitila pred preobremenjenostjo zaradi velikega števila prošenj oseb, ki prihajajo v države članice EU.

- **Izbira instrumenta**

V členu 4(2) direktive o začasni zaščiti se za podaljšanje začasne zaščite za obdobje do enega leta, kadar razlogi za začasno zaščito še vedno trajajo, zahteva izvedbeni sklep Sveta.

3. REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z DELEŽNIKI IN OCEN UČINKA

- **Z dokazi podprto oblikovanje politik**

Mreža EU za načrt za pripravljenost na migracije in migracijske krize s poudarkom na Ukrajini in solidarnostna platforma Ukrajina¹³ še naprej delujeta s ciljem, da bi zagotovili skupno situacijsko zavedanje o migracijskih posledicah obsežne ruske invazije na Ukrajino oziroma pripravljenost EU in držav članic ter usklajen odziv na krizo z rednimi izmenjavami informacij. V zvezi s tem se je v obeh forumih razpravljalo o povečanju splošne pripravljenosti na ravni EU, vključno z načrtovanjem ravnanja v nepredvidljivih razmerah. Informacije in podatki o trenutnih razmerah in o gibanju ljudi se nenehno zbirajo. Udeleženci na sestankih v okviru platforme za registracijo začasne zaščite na *ad hoc* osnovi še naprej razpravljajo, kako bolje zagotoviti ustrezno izmenjavo informacij med državami članicami o upravičencih do začasne zaščite in do ustrezne zaščite, ki je na voljo v skladu z nacionalnim pravom, ter hkrati odkrivati dvojne registracije v isti državi članici in med državami članicami EU. Glede na veliko število razseljenih otrok in mladih se pri teh prizadevanjih vse bolj upoštevajo podatki o vključevanju v sisteme izobraževanja in usposabljanja.

Poleg tega Evropska komisija, organizacije, kot so Svetovna banka in Združeni narodi, ter vlada Ukrajine redno ocenjujejo razmere v Ukrajini. Svetovna banka objavlja poročila o hitri oceni škode in potreb v Ukrajini¹⁴.

Mednarodna organizacija za migracije si od izbruha vojne prizadeva za boljše razumevanje položaja razseljenih oseb ter spremljanje notranjega razseljevanja v Ukrajini in tokov mobilnosti, poleg tega pa z raziskavami spremlja namere tistih, ki bežijo pred vojno, in tistih, ki prečkajo mejo nazaj v Ukrajino, ter ocenjuje pogoje za vračanje. UNHCR redno objavlja informacije o namerah in možnostih (tudi notranje) razseljenih oseb iz Ukrajine. Raziskave in dokumenti zgoraj navedenih mednarodnih organizacij kažejo, da so trenutne razmere še

¹³ Komisija je vzpostavila platformo za usklajevanje operativnega odziva držav članic v skladu s členom 3(2) Sklepa Sveta 2022/382. Med drugim zbira informacije in preučuje potrebe, ugotovljene v državah članicah, ter usklajuje operativne nadaljnje ukrepe v odziv na te potrebe.

¹⁴ Skupina Svetovne banke, Ukrajina – Četrta hitra ocena škode in potreb (*Ukraine Fourth Rapid Damage and Needs Assessment*) (RDNA4) (februar 2022–december 2024).

vedno nestabilne in negotove, zato varna in trajna vrnitev ni mogoča. Po ocenah UNHCR je bilo aprila 2025 po vsem svetu evidentiranih 6,9 milijona oseb, ki bežijo iz Ukrajine¹⁵.

- **Posvetovanja z deležniki ter zbiranje in uporaba strokovnih mnenj**

Za zbiranje z dokazi podprtih informacij se je Komisija prek mreže za pripravljenost na migracije in krizno upravljanje ter solidarnostne platforme redno posvetovala z organi držav članic, Evropsko službo za zunanje delovanje in ustreznimi agencijami EU, ukrajinskimi organi ter mednarodnimi organizacijami, hkrati pa je ohranjala izmenjave z nevladnimi organizacijami in organizacijami civilne družbe.

Komisija se je v sodelovanju z rotirajočimi predsedstvi Sveta Evropske unije posvetovala z državami članicami o prihodnosti začasne zaščite po marcu 2025 na ministrski ravni, pa tudi na več sestankih aprila 2025 v Delovni skupini Sveta za integracijo, migracije in izgon (IMEX), v Strateškem odboru za priseljevanje, meje in azil (SCIFA) ter v Delovni skupini za azil, na katerih so države članice poudarile, da je treba začasno zaščito čim prej podaljšati za dodatno leto, da se ohrani skupni evropski odziv. Na zadnji seji odbora SCIFA aprila 2024 so države članice priznale, da trenutne nestabilne razmere ne omogočajo spremembe področja uporabe začasne zaščite. Če pa bi bile razmere v prihodnosti ugodne, bi potekale nadaljnje razprave o področju uporabe začasne zaščite, tudi za zagotovitev skladnosti s postopnim in usklajenim prehodom z začasne zaščite.

Vzporedne in dopolnjujoče razprave so potekale v okviru solidarnostne platforme, kjer so države članice soglasno izrazile potrebo po podaljšanju začasne zaščite za dodatno leto, da se ohrani skupni evropski odziv, zagotovi jasnost za upravičence in državam članicam omogoči, da sprejmejo potrebne upravne in pravne ukrepe na nacionalni ravni (kot je podaljšanje dovoljenj za prebivanje). Ob tem je imela Komisija redne stike z ukrajinskimi organi, da bi zbrala informacije o razmerah na terenu. Hkrati so v navedenih forumih potekale izmenjave in razmisleki o tem, da je treba vzporedno z nadaljnjim podaljšanjem ustvariti pogoje za nemoten prehod z začasne zaščite, ki bi zagotovili prožnost za boljše odzivanje na nestabilne razmere in boljše odražanje položaja razseljenih oseb v EU in Ukrajini. Poleg tega se je Komisija v skladu s členom 3 direktive o začasni zaščiti posebej posvetovala z UNHCR, ki ocenjuje razmere in zagotavlja ustrezne prispevke ter izvaja raziskave o namerah razseljenih oseb. Marca 2025 je 109 organizacij civilne družbe objavilo skupno izjavo¹⁶ o položaju razseljenih oseb iz Ukrajine, v kateri so med drugim pozvale Komisijo, naj predlaga nadaljnje podaljšanje začasne zaščite.

- **Temeljne pravice**

Ta predlog spoštuje temeljne pravice ter upošteva načela, ki jih priznava zlasti Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, in obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnega prava, vključno z Ženevsko konvencijo z dne 28. julija 1951 o statusu beguncev, kakor je bila spremenjena z Newyorškim protokolom z dne 31. januarja 1967.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Od začetka ruske vojne agresije proti Ukrajini so bile potrebe po financiranju, povezane z uporabo direktive o začasni zaščiti, vključene v proračun obstoječih instrumentov financiranja

¹⁵ Stanje glede ukrajinskih beguncev.

¹⁶ Skupna izjava 109 humanitarnih organizacij in organizacij civilne družbe za dolgoročne rešitve za razseljene Ukrajince.

EU za obdobji 2014–2020 in 2021–2027, zlasti v okviru ustrezne politike na področju notranjih zadev in kohezijske politike¹⁷.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Natančnejša pojasnitev posameznih določb predloga**

Člen 1 določa podaljšanje začasne zaščite za eno leto (od 5. marca 2026 do 4. marca 2027) za razseljene osebe iz člena 2 Izvedbenega sklepa Sveta 2022/382.

Člen 2 določa datum začetka veljavnosti tega sklepa.

¹⁷ Kohezijski ukrep za begunce v Evropi, tako imenovani sveženj „CARE“ (CARE, CARE-plus in Fast-CARE).

Predlog

IZVEDBENI SKLEP SVETA

o podaljšanju začasne zaščite, kot je bila uvedena z Izvedbenim sklepom (EU) 2022/382, do 4. marca 2027

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije,

ob upoštevanju Direktive Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb¹⁸ ter zlasti člena 4(2) Direktive,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Svet je 4. marca 2022 sprejel Izvedbeni sklep (EU) 2022/382¹⁹ o ugotovitvi obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine v smislu člena 5 Direktive 2001/55/ES z učinkom uvedbe začasne zaščite.
- (2) V skladu s členom 4(1) Direktive 2001/55/ES se je začasna zaščita najprej uporabljala za začetno obdobje enega leta do 4. marca 2023, nato pa je bila samodejno podaljšana za dodatno leto do 4. marca 2024.
- (3) Svet je 19. oktobra 2023 sprejel Izvedbeni sklep (EU) 2023/2409²⁰ o podaljšanju začasne zaščite, kot je bila uvedena z Izvedbenim sklepom (EU) 2022/382, do 4. marca 2025. Svet je 11. junija 2024 sprejel Izvedbeni sklep (EU) 2024/1836²¹ o podaljšanju začasne zaščite, kot je bila uvedena z Izvedbenim sklepom (EU) 2022/382, do 4. marca 2026.
- (4) V okviru aktivacije Direktive 2001/55/ES so se države članice v izjavi²² soglasno strinjale, da ne bodo uporabljale člena 11 navedene direktive {Direktiva 2001/55/ES} v zvezi z osebami, ki uživajo začasno zaščito v določeni državi članici v skladu z Izvedbenim sklepom (EU) 2022/382 in se preselijo v drugo državo članico brez dovoljenja, razen če se države članice dvostransko dogovorijo drugače.

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

¹⁹ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/382 z dne 4. marca 2022 o ugotovitvi obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine v smislu člena 5 Direktive 2001/55/ES in z učinkom uvedbe začasne zaščite (UL L 71, 4.3.2022, str. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj).

²⁰ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2023/2409 z dne 19. oktobra 2023 o podaljšanju začasne zaščite, kot je bila uvedena z Izvedbenim sklepom (EU) 2022/382 (UL L, 2023/2409, 24.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2023/2409/oj).

²¹ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2024/1836 z dne 25. junija 2024 o podaljšanju začasne zaščite, kot je bila uvedena z Izvedbenim sklepom (EU) 2022/382 (UL L, 2024/1836, 3.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/1836/oj).

²² Izjava držav članic.

- (5) Za zagotovitev skladnosti z določbo, da lahko oseba pravice, povezane z začasno zaščito, naenkrat uživa le v eni državi članici, in v izogib večkratnim registracijam za začasno zaščito bi morale države članice zavrniti prošnje za dovoljenje za prebivanje, vložene na podlagi člena 8(1) Direktive 2001/55/ES, če je očitno, da je zadevna oseba dovoljenje za prebivanje na tej podlagi že pridobila v drugi državi članici in zato v njej uživa pravice, povezane z začasno zaščito, vključno s socialno pomočjo. To bi bilo skladno s sodbo Sodišča Evropske unije v zadevi C-753/23, zlasti s točko 30.
- (6) Za zagotovitev pravočasne slike razmer za operativne namene, skladnega upravljanja in nadzora nad izdajanjem dovoljenj za prebivanje bi morale države članice na platformo za registracijo začasne zaščite redno nalagati točne in pravočasne podatke, vključno s podatki o neaktivnih registracijah.
- (7) V Uniji je trenutno do začasne zaščite upravičenih skoraj 4,3 milijona razseljenih oseb iz Ukrajine. Skupno število registracij oseb, ki uživajo začasno zaščito, ostaja stabilno pri približno 4,3 milijona z rahlim stalnim trendom naraščanja, pri čemer o stalni vrnitvi domov v Ukrajino poroča le malo oseb. Razmere v Ukrajini večini razseljenih oseb ne omogočajo varne in trajne vrnitve v Ukrajino. Mednarodna organizacija za migracije ocenjuje, da je bilo aprila 2025 v Ukrajini notranje razseljenih 3 757 000 ljudi. Dve tretjini (66 %) notranje razseljenih oseb je bilo razseljenih več kot dve leti, 79 % pa več kot eno leto. Delež notranje razseljenih oseb, ki so bile razseljene več kot dve leti, je bil največji med notranje razseljenimi osebami, ki so prebivale na zahodu države (78 %). Po oceni Urada Združenih narodov za usklajevanje humanitarnih aktivnosti bo leta 2025 več kot 12,7 milijona ljudi v Ukrajini potrebovalo nujno humanitarno pomoč.
- (8) Poleg tega zaradi težkih humanitarnih razmer, širše nestabilnosti in negotovosti razmer v Ukrajini zaradi vojne agresije Rusije, vključno z okrepljenimi ponavljajočimi se zračnimi napadi na civiliste po vsej državi, ni mogoče izključiti nadaljnjih obsežnih prihodov. Tveganje zaostrovanja je še vedno prisotno. Hkrati ostaja tveganje za učinkovito delovanje nacionalnih azilnih sistemov, če bi se začasna zaščita kmalu končala in bi vsi upravičenci hkrati zaprosili za mednarodno zaščito.
- (9) Ker se veliko število razseljenih oseb v Uniji, ki so upravičene do začasne zaščite, verjetno ne bo zmanjšalo, dokler se bo vojna proti Ukrajini nadaljevala, je treba začasno zaščito podaljšati, da bi se obravnaval položaj oseb, ki so trenutno upravičene do začasne zaščite v Uniji ali bodo tako zaščito potrebovale od 5. marca 2026, saj zagotavlja takojšnjo zaščito in dostop do usklajenega sklopa pravic, hkrati pa so formalnosti v primeru množičnega prihoda v Unijo zmanjšane na minimum. Podaljšanje začasne zaščite bi moralo pomagati tudi zagotoviti, da azilni sistemi držav članic ne bodo preobremenjeni zaradi znatnega povečanja števila prošenj za mednarodno zaščito, ki bi jih lahko vložile osebe, ki so upravičene do začasne zaščite do 4. marca 2026, če bi se začasna zaščita takrat končala, ali osebe, ki bežijo pred vojno v Ukrajini ter bi v Unijo prišle po tem datumu in pred 4. marcem 2027.
- (10) Ker razlogi za začasno zaščito še vedno trajajo, bi bilo torej treba začasno zaščito za kategorije razseljenih oseb iz Izvedbenega sklepa (EU) 2022/382 podaljšati do 4. marca 2027.
- (11) Ta sklep spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki jih priznava Listina Evropske unije o temeljnih pravicah.
- (12) Svet ponovno potrjuje svojo zavezanost, da bo Ukrajini in njenemu prebivalstvu zagotavljal podporo, dokler bo to potrebno, ter ponovno izraža podporo celovitemu,

pravičnemu in trajnemu miru, ki temelji na načelih Ustanovne listine ZN in mednarodnega prava, v primeru trajnega premirja pa je pripravljen ukrepati v skladu s členom 6(1)(b) Direktive 2001/55/ES.

- (13) Direktiva 2001/55/ES je za Irsko zavezujoča, zato Irska sodeluje pri sprejetju in uporabi tega sklepa.
- (14) V skladu s členoma 1 in 2 Protokola št. 22 o stališču Danske, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije, Danska ne sodeluje pri sprejetju tega izvedbenega sklepa, ki zato zanjo ni zavezujoč in se v njej ne uporablja –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Začasna zaščita za osebe, razseljene iz Ukrajine, iz člena 2 Izvedbenega sklepa (EU) 2022/382, ki je bila podaljšana z izvedbenima sklepoma (EU) 2023/2409 in (EU) 2024/1836, se podaljša za nadaljnje obdobje enega leta, in sicer do 4. marca 2027.

Člen 2

Ta sklep začne veljati dvajseti dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

V Bruslju,

*Za Svet
predsednik*