



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 4.6.2025
COM(2025) 650 final

2025/0650 (NLE)

Förslag till

RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT

**om förlängning till och med den 4 mars 2027 av det tillfälliga skydd som infördes genom
genomförandebeslut (EU) 2022/382**

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

Den 4 mars 2022 antog rådet genomförandebeslut 2022/382¹ och aktiverade rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 (*direktivet om tillfälligt skydd*)² för vissa kategorier av personer³ som fördrivits den 24 februari 2022 eller senare till följd av de ryska väpnade styrkornas militära invasion av Ukraina som inleddes den dagen. I enlighet med artikel 4.1 i direktivet om tillfälligt skydd är varaktigheten för det tillfälliga skyddet inledningsvis ett år och kan förlängas automatiskt med sex månader i taget i högst ett år. Det tillfälliga skyddet har förlängts automatiskt med ett år till och med den 4 mars 2024.

I kraft av artikel 4.2 i direktivet om tillfälligt skydd får det tillfälliga skyddet förlängas i upp till ett år om det fortfarande finns skäl för tillfälligt skydd, genom beslut av rådet med kvalificerad majoritet, på förslag av kommissionen, som även ska pröva varje begäran från en medlemsstat om att kommissionen ska lägga fram ett sådant förslag för rådet. Det tillfälliga skyddet förlängdes med ytterligare perioder på ett år vardera, först till och med den 4 mars 2025⁴ och senare till och med den 4 mars 2026.

Syftet med detta förslag är att förlänga det tillfälliga skydd som infördes genom rådets genomförandebeslut 2022/382 med ytterligare ett år. Därmed förlängs det tillfälliga skyddet för de kategorier av personer som anges i rådets genomförandebeslut 2022/382 för perioden från och med den 5 mars 2026 till och med den 4 mars 2027.

I mars 2025 hade tillfälligt skydd i EU⁵ beviljats nästan 4,3 miljoner personer som fördrivits från Ukraina⁶, varav en tredjedel är barn. Antalet personer som åtnjuter tillfälligt skydd i EU:s medlemsstater har stadigt legat kring 4,3 miljoner människor, med en liten men konstant tendens till ökning (från 4,15 miljoner människor i september 2023 till 4,21 miljoner i april 2024 och till 4,26 miljoner i mars 2025). Tyskland, Polen och Tjeckien är fortfarande de medlemsstater som tagit emot flest personer som beviljats tillfälligt skydd (litet drygt 1,2 miljoner personer i Tyskland, nära 1 miljon i Polen och cirka 365 000 i Tjeckien). Sedan direktivet om tillfälligt skydd aktiverades har medlemsstaterna gjort väsentliga ansträngningar

¹ Rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följden att tillfälligt skydd införs.

² Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

³ I artikel 2 i rådets genomförandebeslut 2022/382 föreskrivs att tillfälligt skydd är tillämpligt på a) ukrainska medborgare bosatta i Ukraina före den 24 februari 2022, b) statslösa personer, och medborgare i andra tredjeländer än Ukraina, som åtnjöt internationellt skydd eller motsvarande nationellt skydd i Ukraina före den 24 februari 2022 samt c) familjemedlemmar till personer som avses i leden a och b. Medlemsstaterna ska tillämpa antingen detta beslut eller tillräckligt skydd enligt sin nationella rätt vad gäller statslösa personer och medborgare från andra tredjeländer än Ukraina som på grundval av ett giltigt permanent uppehållstillstånd som utfärdats i enlighet med ukrainsk rätt kan visa att de var lagligen bosatta i Ukraina före den 24 februari 2022 och som inte kan återvända till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion på trygga och varaktiga villkor.

⁴ Rådets genomförandebeslut (EU) 2023/2409 av den 19 oktober 2023 om förlängning av det tillfälliga skydd som infördes genom genomförandebeslut (EU) 2022/382..

⁵ Om inte annat anges kommer alla uppgifter om tillfälligt och internationellt skydd från Eurostat (Database -Eurostat).

⁶ Fler än 4,4 miljoner, inklusive EU:s medlemsstater, Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz.

för att stödja människor som fördrivits från Ukraina och underlätta deras integration i mottagarsamhällena, till exempel i utbildningssystemen och på arbetsmarknaden. De har också fortsatt ansträngt sig för att öka mottagningskapaciteten och beredskapsplaneringen. EU:s svar på Rysslands angrepp på Ukraina fortsätter att kännetecknas av starka inslag av solidaritet, för det första med Ukraina och dess folk, vilket återspeglas i de ansträngningar som medlemsstaterna och deras befolkningar visat prov på i mottagandet av fördrivna personer, och för det andra mellan medlemsstaterna.

Direktivet om tillfälligt skydd innebär att en person kan åtnjuta de rättigheter som är knutna till statusen i endast en medlemsstat åt gången. Personer som beviljats tillfälligt skydd och som flyttar till en annan medlemsstat för att åtnjuta tillfälligt skydd där bör därför inte få socialbidrag i två medlemsstater samtidigt. För att säkerställa att de rättigheter som är knutna till tillfälligt skydd endast åtnjuts i endast en medlemsstat åt gången och för att undvika flera registreringar om tillfälligt skydd bör medlemsstaterna avslå ansökningar om uppehållstillstånd som görs med stöd av artikel 8.1 i direktiv 2001/55 när det är uppenbart att den berörda personen redan har erhållit uppehållstillstånd på denna grund i en annan medlemsstat och därför åtnjuter de rättigheter som är knutna till det tillfälliga skyddet (se i detta avseende punkt 30 i domstolens dom (tionde avdelningen) av den 27 februari 2025 i mål C-753/23 [Krasiliva]).

Plattformen för registrering av tillfälligt skydd har varit i bruk sedan den 31 maj 2022 för att medlemsstaterna ska kunna utbyta information i syfte att säkerställa att människor som beviljats tillfälligt skydd eller tillräckligt skydd enligt nationell rätt faktiskt kan dra nytta av sina rättigheter i den mottagande medlemsstaten och samtidigt begränsa eventuellt missbruk. För att plattformen ska fungera korrekt bör data, inklusive uppgifter om inaktiva registreringar, fortsätta föras in regelbundet och dubbelregistreringar bör vid behov följas upp omedelbart. Plattformen kommer att fortsätta att drivas så länge som det tillfälliga skyddet är aktiverat. Ingen ändring av dess funktion krävs enligt detta förslag om förlängning av det tillfälliga skyddet.

Eurostat utarbetar den officiella europeiska statistiken om tillfälligt skydd, men för att säkerställa en aktuell lägesbild för operativa ändamål kräver en enhetlig förvaltning och tillsyn av utfärdandet av uppehållstillstånd att medlemsstaterna regelbundet laddar upp korrekta och aktuella uppgifter på plattformen för registrering av tillfälligt skydd, inbegripet uppgifter om inaktiva registreringar.

Behovet av att fortsätta tillhandahålla skydd, tillsammans med möjligheten för personer som beviljats tillfälligt skydd att välja i vilken medlemsstat de vill vistas, har påverkat medlemsstaternas mottagningssystem, i synnerhet i sådana länder som samtidigt hanterar ett stort antal personer som åtnjuter tillfälligt skydd i kombination med ett stort antal ansökningar om internationellt skydd eller bostadsbrist. På denna punkt är det framdeles viktigt att fortsätta verka för att säkerställa en bättre balans mellan de olika medlemsstaternas ansträngningar.

Det är fortfarande en prioritet att säkerställa fördrivna personers oberoende och övergång till långtidsboende.

I detta sammanhang är det fortfarande avgörande att utarbeta långsiktiga och hållbara lösningar. Med tanke på osäkerheten kring situationen i Ukraina bör fördrivna personer fortsätta att skyddas, men samtidigt är det viktigt att bana väg för en smidig övergång från tillfälligt skydd, som bättre återspeglar situationen och tillgodoser behoven hos dem som är bosatta i EU, och som även tar hänsyn till Ukrainas kapacitetsbehov och återuppbyggnadsbehov. Denna strategiska och stegvisa strategi skulle göra det möjligt för fördrivna personer, medlemsstaterna och Ukraina att gemensamt förbereda sig för när

situationen i Ukraina återigen är sådan att människor kan återvända under säkra och varaktiga förhållanden och skälen till fortsatt tillfälligt skydd är borta. Aktiveringen av direktivet om tillfälligt skydd innebär dels att de som beviljas tillfälligt skydd får tillgång till en rad harmoniserade rättigheter, dels att man fortsatt kan minska risken för att medlemsstaternas asylsystem inte klarar av att behandla inkommande ansökningar på ett effektivt sätt. Mellan februari 2022 och februari 2025 lämnades omkring 72 600 ansökningar om internationellt skydd in (jämfört med 52 000 mellan februari 2022 och juni 2024) av ukrainska medborgare i EU. I januari och februari 2025 ökade antalet ansökningar om internationellt skydd som lämnats in av ukrainska medborgare med 86 % jämfört med perioden januari–februari 2024, och de flesta ansökningarna rörde i första hand Frankrike och i andra hand Polen. Trots ökningen visar det fortsatt begränsade totala antalet att det tillfälliga skyddet har gett önskat resultat, bland annat genom att förhindra att medlemsstaternas asylsystem överbelastas.

Enligt den avsiktsundersökning som FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) genomförde i november 2024⁷ har andelen fördrivna personer som planerar eller hoppas att kunna återvända till Ukraina i framtiden minskat jämfört med för sex månader sedan (från 59 % till 57 %), medan andelen osäkra vad gäller återvändande har ökat (från 24 % till 27 %) liksom den andel som inte tror att ett återvändande är möjligt (från 11 % till 12 %). Enligt en undersökning från Internationella organisationen för migration (IOM)⁸ uppger en stor andel tillfrågade (70 %) att de har för avsikt att återvända till Ukraina när och om det är säkert.

Enligt en undersökning⁹ från Europeiska unionens asylbyrå (EUAA) var dessutom omkring en av tre (drygt 30 %) svarande under 2024 beslutna att återvända eller lutade åt att återvända (14 %), vilket är en betydande minskning från en av två svarande 2023.

Dessa undersökningar bekräftar att en majoritet av dem som fördrivits från Ukraina anser att de fortfarande inte kan återvända till Ukraina på trygga och varaktiga villkor.

I Ukraina fortsätter Rysslands anfallskrig med oförminskad styrka. Landet fortsätter att avsiktligt och systematiskt rikta in sina attacker på civil infrastruktur och befolkade områden. Enligt FN:s övervakningsuppdrag för mänskliga rättigheter i Ukraina ökade antalet civila dödsoffer i mars 2025 med 70 % jämfört med samma månad 2024. Det är en betydande upptrappning och understryker hur kriget fortsätter att skörda offer bland civila och plåga dem.

De ryska styrkornas oförutsägbara luft- och drönanangrepp, som når regioner långt bortom frontlinjen, fortsätter att utgöra ett allvarligt hot i hela landet. Attackerna belyser hur den pågående aggressionen drabbar stora geografiska områden och dess urskillningslösa karaktär. Luftangreppen påverkar också energiinfrastrukturen, vilket gör att miljontals människor saknar el, vatten och/eller uppvärmning. Inom energisektorn har antalet skadade eller förstörda tillgångar ökat med 93 % under 2024, inklusive infrastruktur för elproduktion, överföring och distribution.

IOM uppskattade i april 2025 att det finns 3 757 000 internflyktingar¹⁰ i Ukraina. Två tredjedelar (66 %) av dem hade varit fördrivna i över två år och 79 % i över ett år. Andelen internflyktingar som hade varit fördrivna i mer än två år var högst bland de internflyktingar som bodde i västra Ukraina. Enligt uppgifterna i den fjärde rapporten om snabbedömning av

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).

¹⁰ Ukraine - Conditions of Return Assessment Factsheet - Round 9 (December 2024).

skador och behov (RDNA4)¹¹ hade socialministeriet officiellt registrerat 4 642 735 personer som internflyktingar. Fattigdom och livsmedelsosäkerhet uppges ha ökat ytterligare under 2024. Krigets återverkningar fortsätter att vara ojämna och de hårdast drabbade är kvinnor, personer med funktionsnedsättning, barn och ungdomar, internflyktingar och äldre. Fler än 12 000 människor har dödats, fler än 28 000 har skadats och miljontals har förlorat sina hem.

FN:s kontor för samordning av humanitära frågor (Ocha) uppskattade i januari 2025 att över 12,7 miljoner människor i landet kommer att vara i akut behov av humanitärt bistånd år 2025¹².

I kombination med den svåra humanitära situationen i Ukraina skulle den instabila situationen dessutom kunna leda till ytterligare massiv tillströmning till unionen av ytterligare fördrivna personer i behov av skydd.

Den osäkra och instabila situationen i Ukraina visar att förhållandena för närvarande inte gör det möjligt att avsluta det tillfälliga skyddet för personer som i dagsläget åtnjuter tillfälligt skydd i EU:s medlemsstater och för dem som fortfarande kan komma att behöva det. Dessa personer behöver fortfarande skydd i unionen. Samtidigt kvarstår risken för att de nationella asylsystemen inte kan fungera effektivt, om det tillfälliga skyddet snart skulle upphöra och alla dessa personer samtidigt skulle ansöka om internationellt skydd.

Mot bakgrund av den ovan beskrivna utvecklingen anser kommissionen att skälen till tillfälligt skydd kvarstår och att det tillfälliga skyddet därför bör förlängas som ett nödvändigt och lämpligt svar på den nuvarande situationen. Förlängningen bör antas så snart som möjligt och med ytterligare ett år, dvs. för perioden från och med den 5 mars 2026 till och med den 4 mars 2027, i enlighet med artikel 4.2 i direktivet om tillfälligt skydd. Detta är ägnat att säkerställa att personer som fördrivits från Ukraina och som befinner sig i EU:s medlemsstater får så mycket stabilitet och framtidsutsikter som möjligt under rådande omständigheter.

Detta är i linje med unionens åtagande att ge stöd till Ukraina och dess folk så länge det behövs, och unionens stöd för en bred, rättvis och varaktig fred som bygger på principerna i Förenta nationernas stadga och i folkrätten. Om omständigheterna skulle utvecklas så att en hållbar vapenvila skulle kunna iakttas före den 4 mars 2027 kan Europeiska kommissionen lägga fram ett förslag för rådet i enlighet med artikel 6 i direktivet om tillfälligt skydd. Genom bestämmelsen kan rådet avsluta det tillfälliga skyddet genom ett beslut som fattats med kvalificerad majoritet, på förslag av kommissionen, som även måste pröva varje begäran från en medlemsstat om att kommissionen ska lägga fram ett förslag för rådet. Ett sådant beslut från rådet skulle behöva grundas på ett konstaterande av att situationen i ursprungslandet gör det möjligt för dem som beviljats tillfälligt skydd att tryggt och varaktigt återvända, med vederbörlig respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter samt för medlemsstaternas skyldigheter i fråga om ”non-refoulement”.

Vidare bör medlemsstaterna ges möjlighet att i tid vidta nödvändiga administrativa och rättsliga åtgärder på nationell nivå (t.ex. att förnya uppehållstillstånd) för att förbereda sig inför förlängningen av det tillfälliga skyddet.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Detta förslag är helt förenligt med EU:s regelverk på asylområdet eftersom direktivet om tillfälligt skydd utgör en integrerad del av det gemensamma europeiska asylsystemet och utarbetades för att hantera en extraordinär situation med massiv tillströmning av fördrivna

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.

personer, vilket fortfarande är fallet på grund av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Det är också fullt förenligt med Europeiska unionens mål att upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, öppet för personer som tvingade av omständigheterna berättigat söker skydd i Europeiska unionen.

Förslagets olika inslag är också förenliga med de rättsakter som ingår i den migrations- och asylpakt som antogs i maj 2024. Parlamentet och rådet har enats om att behålla direktivet om tillfälligt skydd som en del av de verktyg som står till EU:s förfogande vid massiv tillströmning av skyddssökande. Direktivet om tillfälligt skydd har visat sig vara ett viktigt instrument för att tillhandahålla omedelbart skydd i EU. I nuläget är direktivet även fortsättningsvis det lämpligaste instrumentet för att hantera den fördrivning som orsakats av Rysslands anfallskrig mot Ukraina.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Detta förslag är helt förenligt med behovet av att göra det möjligt för medlemsstaterna att handlägga potentiella ansökningar om internationellt skydd på ett ordnat sätt utan att deras asylsystem överbelastas och att fortsätta att sörja för nödvändiga åtgärder vid massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina så att medlemsstaternas asylsystem inte överbelastas. Det är också förenligt med unionens yttre åtgärder. Detta förslag är även förenligt med EU:s restriktiva åtgärder och andra åtgärder som också vidtagits med anledning av Rysslands angrepp på Ukraina. Detta förslag är en del av en omfattande uppsättning EU-åtgärder som svar på Rysslands anfallskrig mot Ukraina.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- **Rättslig grund**

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 4.2 i rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer, med tanke på att skälen till tillfälligt skydd kvarstår. I den artikeln föreskrivs att om det fortfarande finns skäl för tillfälligt skydd, får rådet, på förslag av kommissionen, med kvalificerad majoritet besluta att förlänga det tillfälliga skyddet med upp till ett år.

- **Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)**

I avdelning V i EUF-fördraget, om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, ges Europeiska unionen vissa befogenheter i dessa frågor. Dessa befogenheter måste utövas i enlighet med artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen, dvs. endast om och i den utsträckning som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av de enskilda medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås av Europeiska unionen.

Situationen i Ukraina till följd av Rysslands anfallskrig fortsätter påverka EU som helhet. Den har bemötts genom ett unikt och enat svar från Europeiska unionen. Detta visar att det fortfarande krävs EU-lösningar och EU-stöd samt stark samordning på EU-nivå, eftersom det finns ett kontinuerligt behov av att alla medlemsstater reagerar effektivt på situationen tillsammans och säkerställer att samma normer och harmoniserade rättigheter tillämpas i hela unionen för de 4,3 miljoner människor som för närvarande åtnjuter tillfälligt skydd här i unionen. Utöver den kvarstående tillströmningen kan ytterligare massiv tillströmning inte uteslutas på grund av att situationen i Ukraina fortsätter att vara instabil. Det står klart att enskilda medlemsstaters åtgärder inte räcker till för att hantera behovet av en gemensam EU-lösning på vad som tydligt utgör en utmaning för hela EU.

En sådan gemensam lösning kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna på egen hand, utan kan snarare, på grund av omfattningen och verkningarna av detta föreslagna genomförandebeslut från rådet, bättre uppnås och samordnas på unionsnivå, vilket även medlemsstaterna själva har signalerat. Unionen måste därför agera och kan vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen.

- **Proportionalitetsprincipen**

I enlighet med proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 i fördraget om Europeiska unionen föreskriver det föreslagna genomförandebeslutet från rådet en förlängning av det tillfälliga skyddet under en begränsad tidsperiod, dvs. i ett år, för den specifika grupp av personer som det redan omfattar.

Den föreslagna åtgärden är begränsad till vad som är nödvändigt med tanke på omfattningen och allvaret i situationen i Ukraina, som innebär att omkring 4,3 miljoner fördrivna personer som för närvarande befinner sig i EU:s medlemsstater inte kan återvända till Ukraina på trygga och varaktiga villkor. Dessutom utgör denna förlängning en proportionerlig åtgärd med tanke på den rådande situationen, eftersom det tillfälliga skyddet har gjort att medlemsstaternas asylsystem inte har överbelastats av en betydande mängd ansökningar från personer som anländer till EU:s medlemsstater.

- **Val av instrument**

Artikel 4.2 i direktivet om tillfälligt skydd kräver ett genomförandebeslut från rådet för att förlänga det tillfälliga skyddet med upp till ett år om det fortfarande finns skäl för tillfälligt skydd.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Evidensbaserat beslutsfattande**

EU:s nätverk för beredskap och krishantering på migrationsområdet med fokus på Ukraina och solidaritetsplattformen för Ukraina¹³ fortsätter sin verksamhet i syfte att skapa en gemensam situationsmedvetenhet om migrationskonsekvenserna av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och EU:s och medlemsstaternas beredskap respektive samordnade svar på krisen tack vare ett regelbundet utbyte. Inom båda forumen har man diskuterat hur EU:s övergripande beredskap och beredskapsplanering skulle kunna öka. Information och data om den rådande situationen och om människors förflyttningar samlas in kontinuerligt. Parterna fortsätter sina diskussioner i möten inom plattformen för registrering av tillfälligt skydd från fall till fall om ett lämpligt utbyte av information mellan medlemsstaterna om personer som åtnjuter tillfälligt skydd eller tillräckligt skydd enligt nationell rätt, samtidigt som dubbla registreringar inom samma medlemsstat eller i flera medlemsstater upptäcks. Mot bakgrund av det stora antalet fördrivna barn och ungdomar tar man vid dessa insatser i allt större utsträckning hänsyn till uppgifter om integration i utbildningssystemen.

¹³ Plattformen inrättades av kommissionen för att samordna de operativa insatserna mellan medlemsstaterna i enlighet med artikel 3.2 i rådets beslut 2022/382. Bland annat samlar man in information och undersöker de behov som identifierats i medlemsstaterna så att man kan samordna den operativa uppföljningen av dessa behov.

Dessutom bedöms situationen i Ukraina regelbundet av Europeiska kommissionen, andra organisationer såsom Världsbanken och FN samt Ukrainas regering. Världsbanken publicerar rapporter med en snabbedömning av skador och behov i Ukraina¹⁴.

Sedan kriget bröt ut har IOM arbetat för att öka insikterna i de fördrivnas situation och spåra interna tvångsflyttningar i Ukraina och rörlighetsflöden, utöver arbetet med att genom enkäter följa avsikterna bland dem som flyr kriget och dem som passerar gränsen tillbaka till Ukraina och villkoren för återvändandet. FN:s flyktingkommissariat har regelbundet offentliggjort information om avsikter och framtidsutsikter för (även internt) fördrivna personer från Ukraina. Enkäter och dokument från ovannämnda internationella organisationer visar att den rådande situationen fortfarande är instabil och osäker och därför inte möjliggör återvändande på trygga och varaktiga villkor. I april 2025 uppskattade FN:s flyktingkommissariat att 6,9 miljoner människor på flykt från Ukraina har registrerats i hela världen¹⁵.

- **Samråd med berörda parter och insamling och användning av sakkunnigutlåtanden**

För att samla in evidensbaserad information har kommissionen genom nätverket för beredskap och krishantering på migrationsområdet och solidaritetsplattformen regelbundet samrått med medlemsstaternas myndigheter, Europeiska utrikestjänsten och relevanta EU-organ, ukrainska myndigheter och internationella organisationer, samtidigt som den upprätthåller utbyten med icke-statliga organisationer och civilsamhällesorganisationer.

Kommissionen har diskuterat en möjlig förlängning av det tillfälliga skyddet efter mars 2025 med medlemsstaterna på ministernivå i samarbete med de olika ordförandeskapen för Europeiska unionens råd, samt genom flera möten i april 2025 i rådets arbetsgrupp för integration, migration och återsändande (Imex), i strategiska kommittén för invandring, gränser och asyl (Scifa) samt i arbetsgruppen för asyl, där medlemsstaterna framhöll behovet av att få det tillfälliga skyddet förlängt med ytterligare ett år för att upprätthålla en gemensam europeisk respons. Vid det senaste Scifa-mötet i april 2024 konstaterade medlemsstaterna att den nuvarande instabila situationen inte gör det möjligt att ändra tillämpningsområdet för tillfälligt skydd. Om situationen skulle förbättras, och i syfte att säkerställa överensstämmelse med en gradvis och samordnad övergång från tillfälligt skydd, kommer ytterligare diskussioner att föras om omfattningen av det tillfälliga skyddet.

I solidaritetsplattformen hölls parallella och kompletterande dialoger där medlemsstaterna enhälligt uttryckte behovet av att förlänga det tillfälliga skyddet med ytterligare ett år för att upprätthålla en gemensam europeisk respons, ge de berörda personerna klarhet och göra det möjligt för medlemsstaterna att vidta nödvändiga administrativa och rättsliga åtgärder på nationell nivå (t.ex. att förnya uppehållstillstånd). Samtidigt upprätthöll kommissionen regelbundna kontakter med myndigheter i Ukraina för att samla in information om situationen på plats. Vid samma tillfälle ägde diskussioner och överläggningar rum i ovannämnda forum om behovet av att, parallellt med en ytterligare förlängning, tillhandahålla villkor för att säkerställa en smidig övergång från tillfälligt skydd som skulle ge den flexibilitet som behövs för att man bättre ska kunna reagera på den instabila situationen och bättre återspegla situationen för fördrivna personer, både i EU och i Ukraina. I enlighet med artikel 3 i direktivet om tillfälligt skydd samrådde kommissionen dessutom särskilt med FN:s

¹⁴ World Bank Group, "Ukraine Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4) (February 2022 – December 2024).

¹⁵ Ukraine Refugee Situation.

flyktingkommissariat, som har bedömt situationen, lämnat relevanta synpunkter och gjort enkäter om fördrivna personers avsikter. I mars 2025 offentliggjorde 109 civilsamhällesorganisationer ett gemensamt uttalande¹⁶ om situationen för personer som fördrivits från Ukraina där man uppmanade bland andra kommissionen att föreslå en ytterligare förlängning av det tillfälliga skyddet.

- **Grundläggande rättigheter**

Detta förslag är förenligt med de grundläggande rättigheter och de principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, liksom de skyldigheter som följer av internationell rätt, inbegripet Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 om flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Sedan Rysslands anfallskrig mot Ukraina inleddes har finansieringsbehov kopplade till tillämpningen av direktivet om tillfälligt skydd tillgodosetts inom budgeten för EU:s befintliga finansieringsinstrument för perioden 2014–2020 och 2021–2027, särskilt inom ramen för politiken för inrikes frågor och sammanhållning¹⁷.

5. ÖVRIGA INSLAG

- **Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget**

I artikel 1 fastställs en förlängning av det tillfälliga skyddet i ett år (från och med den 5 mars 2026 till och med den 4 mars 2027) för sådana fördrivna personer som avses i artikel 2 i rådets genomförandebeslut 2022/382.

I artikel 2 fastställs datumet för beslutets ikraftträdande.

¹⁶ Gemensamt uttalande undertecknat av 109 humanitära organisationer och civilsamhällesorganisationer för långsiktiga lösningar för fördrivna ukrainare.

¹⁷ Sammanhållningsinsatser för flyktingar i Europa, det så kallade Care-paketet (Care, Care-plus och Fast-Care)

Förslag till

RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT**om förlängning till och med den 4 mars 2027 av det tillfälliga skydd som infördes genom genomförandebeslut (EU) 2022/382**

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,

med beaktande av rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta¹⁸, särskilt artikel 4.2,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

1. Den 4 mars 2022 antog rådet genomförandebeslut (EU) 2022/382¹⁹ om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följderna att tillfälligt skydd infördes.
2. I enlighet med artikel 4.1 i direktiv 2001/55/EG var det tillfälliga skyddet först tillämpligt under en inledande period på ett år, till och med den 4 mars 2023, och förlängdes därefter automatiskt med ytterligare ett år till och med den 4 mars 2024.
3. Den 19 oktober 2023 antog rådet genomförandebeslut (EU) 2023/2409²⁰ om förlängning av det tillfälliga skydd som infördes genom genomförandebeslut (EU) 2022/382 till och med den 4 mars 2025. Den 11 juni 2024 antog rådet genomförandebeslut (EU) 2024/1836²¹ om förlängning av det tillfälliga skydd som infördes genom genomförandebeslut (EU) 2022/382 till och med den 4 mars 2026.
4. I samband med aktiveringen av direktiv 2001/55/EG enades medlemsstaterna enhälligt i ett uttalande²² om att inte tillämpa artikel 11 i det direktivet på personer som åtnjuter tillfälligt skydd i en viss medlemsstat i enlighet med genomförandebeslut (EU)

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

¹⁹ Rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följderna att tillfälligt skydd införs (EUT L 71, 4.3.2022, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj).

²⁰ Rådets genomförandebeslut (EU) 2023/2409 av den 19 oktober 2023 om förlängning av det tillfälliga skydd som infördes genom genomförandebeslut (EU) 2022/382 (EUT L, 2023/2409, 24.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2023/2409/oj).

²¹ Rådets genomförandebeslut (EU) 2024/1836 av den 25 juni 2024 om förlängning av det tillfälliga skydd som infördes genom genomförandebeslut (EU) 2022/382 (EUT L, 2024/1836, 3.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/1836/oj).

²² Uttalande från medlemsstaterna.

2022/382 och som flyttar till en annan medlemsstat utan tillstånd, såvida inte medlemsstaterna på bilateral basis kommer överens om något annat.

5. Eftersom en person kan åtnjuta de rättigheter som är knutna till tillfälligt skydd i endast en medlemsstat åt gången, och för att säkerställa att så är fallet och för att undvika flera registreringar för tillfälligt skydd, bör medlemsstaterna avslå ansökningar om uppehållstillstånd som görs med stöd av artikel 8.1 i direktiv 2001/55 när det är uppenbart att den berörda personen redan har erhållit uppehållstillstånd på denna grund i en annan medlemsstat och därför åtnjuter de rättigheter som är knutna till det tillfälliga skyddet, inklusive socialbidrag. Detta skulle vara förenligt med Europeiska unionens domstols dom i mål C-753/23, särskilt punkt 30.
6. För att skapa en aktuell lägesbild för operativa ändamål, en enhetlig förvaltning och enhetlig tillsyn av utfärdandet av uppehållstillstånd bör medlemsstaterna regelbundet ladda upp korrekta och aktuella uppgifter på plattformen för registrering av tillfälligt skydd, inbegripet uppgifter om inaktiva registreringar.
7. För närvarande åtnjuter nästan 4,3 miljoner personer som fördrivits från Ukraina tillfälligt skydd i unionen. Det totala antalet registreringar av personer som åtnjuter tillfälligt skydd har förblivit stabilt på omkring 4,3 miljoner, med en liten tendens till ökning, och få har rapporterat att de återvänder hem till Ukraina permanent. Situationen i Ukraina gör att en majoritet av de fördrivna personerna inte kan återvända till Ukraina på trygga och varaktiga villkor. Internationella organisationen för migration uppskattade i april 2025 att 3 757 000 personer är internflyktingar i Ukraina. Två tredjedelar (66 %) av internflyktingarna hade varit fördrivna i över två år och 79 % hade varit fördrivna i över ett år. Andelen internflyktingar som hade varit fördrivna i mer än två år var högst bland de internflyktingar som bodde i västra Ukraina (78 %). FN:s kontor för samordning av humanitära frågor (Ocha) uppskattar att över 12,7 miljoner människor i Ukraina är i akut behov av humanitärt bistånd år 2025.
8. Ytterligare massiv tillströmning kan inte uteslutas på grund av den svåra humanitära situationen, mer omfattande instabilitet och den osäkra situationen i Ukraina till följd av Rysslands anfallskrig, däribland intensifierade och upprepade flyganfall mot civilbefolkningen i hela landet. Risken för upptrappning kvarstår. Samtidigt kvarstår risken för att de nationella asylsystemen inte skulle fungera effektivt, om det tillfälliga skyddet snart skulle upphöra och alla dessa personer skulle ansöka om internationellt skydd samtidigt.
9. Eftersom det stora antalet fördrivna personer som åtnjuter tillfälligt skydd i unionen sannolikt inte kommer att minska så länge kriget mot Ukraina fortsätter är det nödvändigt att förlänga det tillfälliga skyddet för att hantera situationen för personer som för närvarande åtnjuter tillfälligt skydd i unionen eller som kommer att behöva sådant skydd från och med den 5 mars 2026, eftersom det ger omedelbart skydd och tillgång till harmoniserade rättigheter samtidigt som formaliteterna minimeras i en situation med massiv tillströmning till unionen. Att förlänga det tillfälliga skyddet kommer sannolikt också att bidra till att säkerställa att medlemsstaternas asylsystem inte överbelastas vid en betydande ökning av antalet ansökningar om internationellt skydd som skulle kunna lämnas in av personer som åtnjuter tillfälligt skydd fram till och med den 4 mars 2026 om det tillfälliga skyddet upphörde vid den tidpunkten eller av personer som flyr kriget i Ukraina och som anländer till unionen efter det datumet, men före den 4 mars 2027.

10. Med tanke på att skälen för tillfälligt skydd kvarstår bör därför det tillfälliga skyddet för de kategorier av fördrivna personer som avses i genomförandebeslut (EU) 2022/382 förlängas till och med den 4 mars 2027.
11. Detta beslut är förenligt med de grundläggande rättigheter och de principer som erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
12. Rådet bekräftar på nytt sitt åtagande att ge stöd till Ukraina och dess folk så länge det krävs och upprepar sitt stöd för en övergripande, rättvis och varaktig fred, som bygger på principerna i FN-stadgan och internationell rätt, och i händelse av en hållbar vapenvila är rådet berett att agera i enlighet med artikel 6.1 b i direktiv 2001/55/EG.
13. Irland är bundet av direktiv 2001/55/EG och deltar därför i antagandet och tillämpningen av detta beslut.
14. I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, deltar Danmark inte i antagandet av detta genomförandebeslut, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Det tillfälliga skydd som ges till personer som fördrivits från Ukraina och som avses i artikel 2 i genomförandebeslut (EU) 2022/382, och som förlängdes genom genomförandebeslut (EU) 2023/2409 och (EU) 2024/1836, förlängs härmed med ytterligare ett år, till och med den 4 mars 2027.

Artikel 2

Detta beslut träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Utfärdat i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande