



Rådet for  
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 19. september 2023  
(OR. en)

12991/23

---

---

**Interinstitutionel sag:  
2023/0331(NLE)**

---

---

**ASILE 85  
JAI 1172  
MIGR 281  
FRONT 278  
COEST 512  
SOC 617**

## **FORSLAG**

---

fra: Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen

modtaget: 19. september 2023

til: Thérèse BLANCHET, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union

---

Komm. dok. nr.: COM(2023) 546 final

---

Vedr.: Forslag til RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE om forlængelse af den midlertidige beskyttelse som indført ved gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382

---

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2023) 546 final.

---

Bilag: COM(2023) 546 final



EUROPA-  
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 19.9.2023  
COM(2023) 546 final

2023/0331 (NLE)

Forslag til

**RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE**

**om forlængelse af den midlertidige beskyttelse som indført ved gennemførelsesafgørelse  
(EU) 2022/382**

## BEGRUNDELSE

### 1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

#### • Forslagets begrundelse og formål

I løbet af de første uger af Ruslands omfattende invasion af Ukraine blev der registreret helt op til ca. 200 000 indrejser i Unionen om dagen. I betragtning af massetilstrømningens omfang og intensitet foreslog Kommissionen Rådet at aktivere Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 ("direktivet om midlertidig beskyttelse"), idet den anså det for at være det mest hensigtsmæssige EU-instrument til at reagere på denne situation, da det sikrer et passende beskyttelsesniveau for de berørte personer, samtidig med at det sikres, at medlemsstaternes asylsystemer ikke overbelastes af det betydelige antal personer, der flygter fra krigen i Ukraine.

Den 4. marts 2022 vedtog Rådet gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382<sup>1</sup> og aktiverede direktivet om midlertidig beskyttelse for visse kategorier<sup>2</sup> af personer, der blev fordrevet den 24. februar 2022 eller senere som følge af de russiske væbnede styrkers militære invasion, der begyndte på nævnte dato. I henhold til artikel 4, stk. 1, i direktivet om midlertidig beskyttelse har den midlertidige beskyttelse indledningsvis en varighed på et år, som automatisk kan forlænges med seks måneder ad gangen for en periode på højst et år. Den midlertidige beskyttelse blev automatisk forlænget med et år og gælder i øjeblikket indtil den 3. marts 2024.

Formålet med dette forslag er at forlænge den midlertidige beskyttelse, der blev indført ved Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382 med yderligere et år. Det vil medføre, at den midlertidige beskyttelse for så vidt angår de kategorier af personer, der er omhandlet i Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382, opretholdes i perioden fra den 4. marts 2024 til den 3. marts 2025<sup>3</sup>.

Formålet med direktivet om midlertidig beskyttelse er at indføre minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer fra tredjelande, der ikke kan vende tilbage til deres hjemland, og at fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til at modtage disse personer og følgerne heraf. Aktiveringen af direktivet om midlertidig beskyttelse har gjort det muligt for fordrevne personer, der flygter på grund af Ruslands invasion af Ukraine, at nyde godt af en række harmoniserede rettigheder i hele Unionen, herunder opholdsrettigheder, mulighed for at udøve lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed, adgang til passende indkvartering, adgang til uddannelse for personer under 18 år, den nødvendige sociale bistand, lægehjælp eller anden bistand og subsistensmidler og værgemål for uledsagede mindreårige.

---

<sup>1</sup> [Rådets gennemførelsesafgørelse \(EU\) 2022/382 af 4. marts 2022 om konstatering af massetilstrømning af fordrevne personer fra Ukraine som omhandlet i artikel 5 i direktiv 2001/55/EF og deraf følgende indførelse af midlertidig beskyttelse.](#)

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

<sup>3</sup> EUT L 71 af 4.3.2022, s. 1.

Aktiveringen tjener også det vigtige formål at mindske risikoen for, at asylsystemerne ikke vil være i stand til at klare tilstrømningen, uden at det har negative virkninger for den effektive drift af dem. Den umiddelbare adgang til de rettigheder, der tildeles inden for rammerne af den midlertidige beskyttelse, gjorde det muligt for medlemsstaterne at reducere formaliteterne til et minimum og dermed at reagere hurtigere på den presserende situation. Solidaritet har været det afgørende element i EU's reaktion på Ruslands aggression mod Ukraine og et vidnesbyrd om Unionens enhed. Medlemsstaterne erklærede sig navnlig rede til at fravige anvendelsen af artikel 11 i direktivet om midlertidig beskyttelse og dermed gøre det lettere for personer, der nyder midlertidig beskyttelse i en medlemsstat, at flytte til andre medlemsstater og også at være omfattet af midlertidig beskyttelse dér.

Umiddelbart efter aktiveringen af direktivet om midlertidig beskyttelse var det vigtigt at oprette en ad hoc-plattform, der ville gøre det muligt for medlemsstaterne at udveksle oplysninger om personer, der er registreret som personer med midlertidig beskyttelse, jf. direktivets artikel 10 og 27. Kommissionen har udviklet platformen for registrering af personer med midlertidig beskyttelse på blot seks uger, og den har fungeret siden den 31. maj 2022. Formålet med platformen er at give parterne mulighed for at udveksle oplysninger for at sikre, at personer, der nyder midlertidig beskyttelse eller tilstrækkelig beskyttelse i henhold til national ret, effektivt kan nyde godt af deres rettigheder i alle medlemsstater, samtidig med at muligt misbrug begrænses, navnlig ved at give medlemsstaterne mulighed for at opdage dobbeltregistreringer. Aktiviteterne på platformen vil fortsætte, så længe den midlertidige beskyttelse opretholdes, og der ikke er behov for ændringer af dens funktion i henhold til nærværende forslag om forlængelse af den midlertidige beskyttelse.

Siden begyndelsen af Ruslands angrebskrig er der i forhold til de 4,1 millioner registreringer med henblik på midlertidig beskyttelse af personer, der er fordrevet fra Ukraine, kun blevet indgivet ca. 39 560 ansøgninger om international beskyttelse i EU-medlemsstaterne, Norge og Schweiz af ukrainske statsborgere, hvoraf de fleste blev indgivet i de første uger efter den omfattende russiske invasion af Ukraine, selv om det indledningsvis blev skønnet, at mellem 1,2 og 3,2 millioner personer potentielt ville gøre det. Det begrænsede antal ansøgninger om international beskyttelse viser, at den midlertidige beskyttelse har opfyldt sit formål, bl.a. at forhindre, at medlemsstaternes asylsystemer bliver overbelastet.

I henhold til artikel 4, stk. 2, i direktivet om midlertidig beskyttelse kan Rådet på forslag af Kommissionen forlænge den midlertidige beskyttelse med op til et år, hvis grunden til den midlertidige beskyttelse fortsat foreligger. Kommissionen anførte i sin meddelelse om et år med midlertidig beskyttelse, at den var rede til at fremsætte et forslag om forlængelse, hvis det var nødvendigt<sup>4</sup>.

I dag nyder omkring 4,1 millioner mennesker, der er fordrevet fra Ukraine, herunder næsten en femtedel af alle børn i Ukraine, midlertidig beskyttelse i EU. Tyskland, Polen og Tjekkiet er de lande, der huser det højeste antal fordrevne (ca. 1 million i både Tyskland og Polen og over en halv million i Tjekkiet). Siden aktiveringen af direktivet om midlertidig beskyttelse har medlemsstaterne, navnlig dem, der er mest berørt af massefordrivelsen af personer, fortsat udvist en høj grad af solidaritet, ikke kun ved at huse de fordrevne, men også ved at gøre en konkret indsats for at lette deres inklusion i værtssamfundet og ved at støtte dem, så de kan blive selvhjulpne. Disse mennesker kan ikke vende tilbage til Ukraine, da situationen i landet er sådan, at det endnu ikke er sikkert for dem at vende tilbage til Ukraine under sikre og varige forhold.

---

<sup>4</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet – Midlertidig beskyttelse til personer, der flygter fra Ruslands aggressionskrig mod Ukraine: et år senere (COM(2023) 140 final af 8.3.2023).

Den Internationale Organisation for Migration (IOM) anslår, at der pr. 25. maj 2023 rent faktisk var 5,1 millioner internt fordrevne i Ukraine<sup>5</sup>. Mere end halvdelen af alle internt fordrevne oplyste, at de havde været fordrevet i et år eller længere. De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge anslår, at der i juni 2023 var samme antal fordrevne internt i Ukraine, og at over 17 millioner mennesker i landet har behov for akut humanitær bistand<sup>6</sup>. I lyset af situationen i landet på daværende tidspunkt gentog De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge i juni 2023 sin holdning<sup>7</sup> til tilbagesendelser til Ukraine fra marts 2022, hvor det opfordrede staterne til ikke at sende statsborgere og personer, der tidligere havde fast bopæl i Ukraine, tilbage, herunder dem, der har fået deres asylansøgninger afvist.

Desuden faldt antallet af ugentlige registreringer af personer, der nyder midlertidig beskyttelse, jf. artikel 10 i Rådets direktiv 2011/55/EF, efter de første måneder af Ruslands angrebskrig fra 60 000 ugentlige registreringer i juni 2022 til ca. 20 000 nye registreringer i gennemsnit om ugen i marts 2023 og er fortsat støt faldende. Det samlede antal registreringer af personer, der nyder midlertidig beskyttelse, har derfor ligget stabilt på omkring 4,1 millioner, og kun få har oplyst, at de permanent er vendt tilbage til Ukraine. Udviklingen tyder på, at situationen i Ukraine fortsat er ustabil på hele Ukraines område som følge af Ruslands angrebskrig. Der pågår stadig svære kampe og angreb på civile og infrastruktur i mange områder, og der er fortsat risiko for en eskalering. Kombineret med den vanskelige humanitære situation i Ukraine kan dette desuden føre til en pludselig og yderligere stigning i antallet af personer, der ankommer til Unionen. Tallet kan nå op på niveauet for massetilstrømning.

Den nuværende usikkerhed og ustabilitet i Ukraine viser, at der ikke er nogen løsning i sigte for dem, der nyder midlertidig beskyttelse, og som i øjeblikket opholder sig i EU's medlemsstater. Det er stadig nødvendigt at beskytte disse personer i Unionen. På samme måde er der fortsat risiko for, at de nationale asylsystemer ikke kan fungere effektivt, hvis den midlertidige beskyttelse snart ophører, og alle disse personer anmoder om international beskyttelse på én gang.

I betragtning af ovenstående mener Kommissionen, at grundene til den midlertidige beskyttelse fortsat består, og at den derfor bør forlænges som en nødvendig og passende reaktion på den nuværende situation. Forlængelsen bør vedtages hurtigst muligt og for endnu et år, dvs. for perioden fra den 4. marts 2024 til den 3. marts 2025, jf. artikel 4, stk. 2, i direktivet om midlertidig beskyttelse. Dette skal sikre, at personer, der er fordrevet fra Ukraine og opholder sig i EU's medlemsstater, får så stor stabilitet og så gode fremtidsudsigter som muligt under de nuværende omstændigheder. Desuden bør medlemsstaterne have mulighed for rettidigt at træffe de nødvendige administrative og retlige foranstaltninger (såsom fornyelse af opholdstilladelser) for at forberede forlængelsen af den midlertidige beskyttelse. Der er også behov for klarhed og sikkerhed, for at medlemsstaternes myndigheder effektivt kan planlægge og sikre den midlertidige beskyttelse.

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

Forslaget er i fuld overensstemmelse med EU's asylregler, da direktivet om midlertidig beskyttelse udgør en integrerende del af det fælles europæiske asylsystem og er beregnet til en ekstraordinær situation med massetilstrømning af fordrevne personer, sådan som det er tilfældet i øjeblikket på grund af Ruslands omfattende invasion af Ukraine. Det er også i fuld overensstemmelse med Den Europæiske Unions målsætning om oprettelse af et område med

<sup>5</sup> [Ukraine Internal Displacement Report, general population survey, juni 2023](#) (foreligger ikke på dansk).

<sup>6</sup> [Ukraine emergency | UNHCR](#).

<sup>7</sup> [UNHCR position on voluntary return to Ukraine, juni 2023](#) (foreligger ikke på dansk).

frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er åbent for alle, som på grund af omstændighederne retmæssigt søger beskyttelse i Den Europæiske Union.

Elementerne i forslaget er også i overensstemmelse med pagten om migration og asyl fra september 2020 og de ledsagende lovgivningsforslag. Direktivet om midlertidig beskyttelse har vist sig at udgøre et vigtigt instrument til at yde øjeblikkelig beskyttelse i EU og er på nuværende tidspunkt fortsat det mest hensigtsmæssige instrument til at håndtere fordrivelsen af personer som følge af Ruslands angrebskrig mod Ukraine. På den ene side giver det medlemsstaternes asylsystemer mulighed for ikke at blive overbelastet som følge af ansøgninger om international beskyttelse, og på den anden side fastsættes der heri et harmoniseret sæt rettigheder for personer, der er fordrevet, i hele Unionen og bestemmelser om passende beskyttelse. Desuden udelukker gældende EU-ret om lovlig migration personer, der nyder midlertidig beskyttelse, fra dets anvendelsesområde. Kommissionen fandt i sin meddelelse om et år med midlertidig beskyttelse<sup>8</sup>, at direktivet om midlertidig beskyttelse fortsat bør være en del af den værktøjskasse, som Den Europæiske Union råder over i fremtiden.

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

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

## **2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORCIONALITETSPRINCIPPET**

- **Retsgrundlag**

Retsgrundlaget for dette forslag er artikel 4, stk. 2, i Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer, da grundene til den midlertidige beskyttelse fortsat består. Dette giver mulighed for foranstaltninger, der fremmer en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til at modtage disse personer og følgerne heraf.

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

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

Situationen i Ukraine som følge af Ruslands angrebskrig påvirker EU som helhed. Den er blevet mødt med en hidtil uset og samlet reaktion fra Den Europæiske Unions side. Det viser, at der fortsat er brug for løsninger på EU-plan og støtte fra EU samt en stærk koordinering på EU-plan, da det stadig er nødvendigt, at alle medlemsstater i fællesskab reagerer effektivt på

---

<sup>8</sup> [MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET – Midlertidig beskyttelse til personer, der flygter fra Ruslands aggressionskrig mod Ukraine: et år senere.](#)

situationen og sikrer, at der i hele Unionen gælder de samme standarder og et harmoniseret sæt rettigheder for de 4,1 millioner mennesker, der i øjeblikket opholder sig i Unionen, og i tilfælde af en ny (masse)tilstrømning på grund af den vedvarende ustabilitet for de fordrevne personer. Det er klart, at de foranstaltninger, der træffes af de enkelte medlemsstater, ikke i tilstrækkelig grad kan opfylde behovet for en fælles EU-tilgang til, hvad der tydeligvis udgør et fælles problem for hele EU.

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

- **Proportionalitetsprincippet**

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

Den foreslåede foranstaltning er begrænset til, hvad der er nødvendigt i betragtning af omfanget og alvoren af situationen i Ukraine, som medfører, at de omkring 4,1 millioner fordrevne personer, der i øjeblikket befinder sig i EU-medlemsstaterne, ikke er i stand til at vende tilbage til Ukraine under sikre og varige forhold. Derudover udgør denne forlængelse også en forholdsmæssig reaktion i lyset af den nuværende situation, da den midlertidige beskyttelse har sikret, at medlemsstaternes asylsystemer ikke er blevet overbelastet af et betydeligt antal personer, der er flygtet til EU's medlemsstater.

- **Valg af retsakt**

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

### **3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSENER OG KONSEKVENSANALYSER**

- **Evidensbaseret politikudformning**

Umiddelbart efter aktiveringen af direktivet om midlertidig beskyttelse oprettede Kommissionen EU-netværket vedrørende planen for beredskab og krisestyring på migrationsområdet med fokus på Ukraine, hvilket har givet en fælles situationsbevidsthed om de migrationsmæssige konsekvenser af Ruslands omfattende invasion af Ukraine og om EU's og medlemsstaternes beredskab. Desuden sikrer solidaritetsplatformen Ukraine en koordineret reaktion på krisen og udgør en ramme for bl.a. regelmæssige udvekslinger og for at øge det overordnede beredskab på EU-plan. I begge fora er der blevet indsamlet oplysninger og data om den aktuelle situation og om bevægelser af mennesker. Herudover har platformen for registrering af personer med midlertidig beskyttelse givet de deltagende medlemsstater mulighed for at udveksle oplysninger om personer, der nyder midlertidig beskyttelse og tilstrækkelig beskyttelse i henhold til national ret, samtidig med at dobbeltregistreringer inden for samme medlemsstat og på tværs af EU's medlemsstater opdages.

Desuden vurderer Europa-Kommissionen, andre institutioner såsom Verdensbanken og De Forenede Nationer samt Ukraines regering regelmæssigt situationen i Ukraine. Verdensbanken offentliggør rapporter om hurtig skades- og behovsvurdering i Ukraine<sup>9</sup>.

Siden krigens udbrud har IOM arbejdet på at sikre en bedre forståelse af fordrevne personers situation og følge den interne fordrivelse i Ukraine og mobilitetsstrømme og gennem undersøgelser at holde øje med, hvad de personer, der flygter fra krigen, og dem, der krydser grænsen tilbage til Ukraine, har til hensigt at gøre. UNHCR har regelmæssigt offentliggjort oplysninger om, hvad de fordrevne personer (herunder internt fordrevne) fra Ukraine har til hensigt at gøre, og hvad perspektiverne for dem er. Ifølge undersøgelser og dokumenter fra ovennævnte internationale organisationer er den nuværende situation stadig ustabil og usikker, hvorfor der ikke er mulighed for tilbagesendelse under sikre og varige forhold. Ifølge skønnet over personer, der søgte beskyttelse på tidspunktet for aktiveringen af direktivet om midlertidig beskyttelse (marts 2022), ville halvdelen af de fordrevne personer sandsynligvis blive absorberet af de vigtigste eksisterende diasporanetværk i hele EU, hovedsagelig, men ikke kun i "traditionelle" bestemmelseslande (Polen, Tjekkiet, Tyskland, Italien og Spanien). Antallet af registreringer med henblik på midlertidig beskyttelse bekræfter indtil videre dette skøn. Ved udgangen af 2022 havde næsten halvdelen af de personer, der var blevet tildelt midlertidig beskyttelse (3,8 millioner), fået ophold i Tyskland og Polen, efterfulgt af Tjekkiet, Italien og Spanien. I juni 2023 anslog UNHCR, at der på verdensplan var registreret 6,3 millioner flygtninge fra Ukraine<sup>10</sup>.

- **Resultater af høringer af interessenter og ekspertbistand**

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

Kommissionen afholdt inden for rammerne af solidaritetsplatformen særlige drøftelser om forlængelsen af den midlertidige beskyttelse. I dette forum og som led i den integrerede politiske kriserespons (IPCR) gav medlemsstaterne enstemmigt udtryk for behovet for at forlænge den midlertidige beskyttelse med yderligere et år for at fastholde en fælles europæisk reaktion, skabe klarhed for dem, der nyder godt af den midlertidige beskyttelse, og sætte medlemsstaterne i stand til at træffe de fornødne administrative og retlige foranstaltninger på nationalt plan (såsom fornyelse af opholdstilladelser). Sideløbende hermed blev der regelmæssigt holdt kontakt med de ukrainske myndigheder med henblik på indsamling af oplysninger om situationen på stedet. Medlemsstaterne blev i juli 2023 hørt i Det Strategiske Udvalg for Indvandring, Grænser og Asyl (SCIFA), hvor de understregede behovet for at forlænge den midlertidige beskyttelse. Herudover konsulterede Kommissionen i overensstemmelse med artikel 3 i direktivet om midlertidig beskyttelse specifikt FN's Højkommissariat for Flygtninge, der løbende har vurderet situationen og givet relevant input samt foretaget undersøgelser af, hvad de fordrevne personer har til hensigt at gøre. UNHCR har for nylig offentliggjort et positionspapir, hvori det understreges, at der ikke bør foretages ufrivillige tilbagesendelser til Ukraine. I maj 2023 offentliggjorde 59 civilsamfundsorganisationer i samarbejde med Det Europæiske Råd for Flygtninge og

---

<sup>9</sup> [Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment, February 2022 - February 2023](#) (foreligger ikke på dansk).

<sup>10</sup> [Ukraine emergency | UNHCR](#).

Personer i Eksil (ECRE) en fælles erklæring med det formål at opfordre Europa-Kommissionen til hurtigst muligt at udarbejde et forslag til Rådets gennemførelsesafgørelse om forlængelse af den midlertidige beskyttelse indtil marts 2025.

- **Grundlæggende rettigheder**

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

#### **4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET**

Siden begyndelsen af Ruslands angrebskrig mod Ukraine er finansieringsbehovene i forbindelse med anvendelsen af direktivet om midlertidig beskyttelse blevet dækket over budgettet for de eksisterende EU-finansieringsinstrumenter for perioden 2014-2020 og 2021-2027, navnlig som led i samhørighedspolitikken.

Siden marts 2022 er reglerne for samhørighedspolitikken blevet revideret flere gange gennem pakken om samhørighedsaktionen for flygtninge i Europa (CARE) for at sætte medlemsstaterne i stand til at omfordele op mod 17 mia. EUR i uudnyttede midler fra bevillingsrammen for 2014-2020 og tilføre yderligere likviditet ligeledes fra den nye bevillingsramme for 2021-2027. Med CARE-pakken er de eksisterende regler blevet gjort mere fleksible, idet der er blevet tilført yderligere likviditet på 13,6 mia. EUR til finansiering af presserende behov og forenklet rapportering til forvaltningsmyndighederne. Inden for rammerne af fondene for indre anliggender blev gennemførelsesperioden for de tre fonde (dvs. AMIF, Fonden for Intern Sikkerhed – Grænser og visum og Fonden for Intern Sikkerhed – Politi) forlænget med et år i marts 2022. Dette gjorde det muligt for medlemsstaterne at tilgå disponible uudnyttede midler og inden for rammerne af de eksisterende programmer hurtigt om dirigere dem til presserende behov på områderne migrationsstyring og grænseforvaltning som følge af de mange mennesker på flugt fra krigen. Budgetmyndigheden vedtog desuden en målrettet forhøjelse på 152 mio. EUR, der blev anvendt som en del af nødhjælpspakken på 400 mio. EUR til dækning af modtagelsesbehovene i de medlemsstater, der som første modtagerland i forbindelse med den massive tilstrømning af fordrevne personer fra Ukraine er hårdest ramt. Endelig foreslog Kommissionen i sin midtvejsrevision af den flerårige finansielle ramme (FFR) af 20. juni 2023 at øge midlerne til udgiftsområde 4 med 2 mia. EUR for perioden 2025-2027. Disse supplerende midler er nødvendige for at støtte medlemsstaternes gennemførelse af pagten om migration og asyl, fortsætte den strukturelle støtte til de medlemsstater med en ydre grænse, der står over for et ekstraordinært pres, og fastholde en effektiv og hurtig reaktion på kriser og nødsituationer. De kan også anvendes til at tilgodese de mange prioriteter inden for asyl, migrationsstyring og grænseforvaltning, herunder modtagelse af personer, der nyder midlertidig beskyttelse.

#### **5. ANDRE FORHOLD**

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

Ved artikel 1 forlænges den midlertidige beskyttelse med et år (fra den 4. marts 2024 til den 3. marts 2025) for de fordrevne personer, der er omhandlet i artikel 2 i Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382.

I artikel 2 fastsættes den dato, fra hvilken Rådets gennemførelsesafgørelse bør finde anvendelse, dvs. den 4. marts 2024.

Forslag til

**RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE****om forlængelse af den midlertidige beskyttelse som indført ved gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382**

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,

under henvisning til Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf<sup>11</sup>, særlig artikel 4, stk. 2,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Ved direktiv 2001/55/EF indføres der minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer fra tredjelande, der ikke kan vende tilbage til deres hjemland, og foranstaltninger til fremme af en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf.
- (2) Den 4. marts 2022 vedtog Rådet gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382<sup>12</sup> om konstatering af massetilstrømning af fordrevne personer fra Ukraine som omhandlet i artikel 5 i direktiv 2001/55/EF og deraf følgende indførelse af midlertidig beskyttelse.
- (3) I overensstemmelse med artikel 4, stk. 1, i direktiv 2001/55/EF fandt den midlertidige beskyttelse først anvendelse i en indledende periode på et år indtil den 3. marts 2023 og blev derefter automatisk forlænget med yderligere et år indtil den 3. marts 2024.
- (4) I forbindelse med aktiveringen af direktivet blev medlemsstaterne enige om ikke at anvende artikel 11 i direktiv 2001/55/EF i forbindelse med personer, der nyder midlertidig beskyttelse i en given medlemsstat i overensstemmelse med Rådets gennemførelsesafgørelsen, og som flytter til en anden medlemsstat uden tilladelse, medmindre medlemsstaterne på bilateralt grundlag aftaler andet.
- (5) Omkring 4,1 millioner fordrevne personer nyder i øjeblikket midlertidig beskyttelse i Unionen. Situationen i Ukraine gør det ikke muligt for dem at vende tilbage til Ukraine under sikre og varige forhold. Ifølge Den Internationale Organisation for Migration var der pr. 25. maj 2023 5,1 millioner internt fordrevne personer i Ukraine. Mere end halvdelen af alle internt fordrevne oplyste, at de havde været fordrevet i et år eller længere. FN's Højkommissariat anslø, at mere end 5 millioner mennesker er fordrevet i Ukraine, og at over 17 millioner mennesker har behov for akut humanitær

---

<sup>11</sup> EFT L 212 af 7.8.2001, s. 12.

<sup>12</sup> [Rådets gennemførelsesafgørelse \(EU\) 2022/382 af 4. marts 2022 om konstatering af massetilstrømning af fordrevne personer fra Ukraine som omhandlet i artikel 5 i direktiv 2001/55/EF og deraf følgende indførelse af midlertidig beskyttelse \(EUT L 71 af 4.3.2022, s. 1\).](#)

bistand. I lyset af den aktuelle situation i Ukraine gentog FN's Højkommissariat for Flygtninge i juni 2023 sin tidligere holdning med hensyn til tilbagesendelser til Ukraine og opfordrede på ny staterne til ikke at foretage tvangsmæssig tilbagesendelse af ukrainske statsborgere og personer med tidligere fast bopæl i Ukraine, herunder personer, der har fået deres asylansøgninger afvist.

- (6) Det samlede antal registreringer af personer, der nyder midlertidig beskyttelse, har ligget stabilt på omkring 4,1 millioner, og kun få har oplyst, at de permanent er vendt hjem til Ukraine. Desuden er der fortsat risiko for fremtidig massetilstrømning og fordrivelse af flere personer, der flygter fra Ukraine til EU, på grund af ustabiliteten og den usikre situation i Ukraine som følge af fjendtlige handlinger fra Ruslands side. I mange områder finder der stadig voldsomme kamphandlinger sted. Der er fortsat risiko for en eskalering. Kombineret med den vanskelige humanitære situation i Ukraine kan dette desuden føre til en pludselig og yderligere stigning i antallet af personer, der ankommer til Unionen. Tallet kan nå op på niveauet for massetilstrømning. Samtidig er der stadig risiko for, at de nationale asylsystemer ikke vil kunne fungere effektivt, hvis den midlertidige beskyttelse snart bortfalder, og alle disse personer ansøger om international beskyttelse på én gang.
- (7) Eftersom det store antal fordrevne personer i Unionen, der nyder midlertidig beskyttelse, sandsynligvis ikke vil falde, så længe krigen i Ukraine fortsætter, er det nødvendigt at forlænge den midlertidige beskyttelse for at afhjælpe situationen for personer, der i øjeblikket nyder midlertidig beskyttelse i Unionen, eller som vil have behov for en sådan beskyttelse pr. 4. marts 2024, da den giver øjeblikkelig beskyttelse og adgang til et harmoniseret sæt rettigheder, samtidig med at formaliteterne reduceres til et minimum i en situation med massetilstrømning til Unionen. En forlængelse af den midlertidige beskyttelse vil også bidrage til at sikre, at medlemsstaternes asylsystemer ikke overbelastes af en betydelig stigning i antallet af ansøgninger om international beskyttelse, der kan indgives af personer, som nyder midlertidig beskyttelse indtil den 3. marts 2024, hvis den midlertidige beskyttelse bortfalder på dette tidspunkt, eller personer, der flygter fra krigen i Ukraine, og som ankommer til Unionen efter denne dato og før den 4. marts 2025.
- (8) Eftersom der fortsat er grund til at yde midlertidig beskyttelse, bør den midlertidige beskyttelse for de kategorier af fordrevne personer, der er omhandlet i gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382, derfor forlænges indtil den 3. marts 2025.
- (9) Denne afgørelse overholder de grundlæggende rettigheder og de principper, som anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
- (10) I medfør af artikel 4 i protokol nr. 21 om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, har Irland ved skrivelse af 11. april 2003 meddelt, at det ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af direktiv 2001/55/EF. Irland er derfor bundet af denne afgørelse.
- (11) I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne gennemførelsesafgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

*Artikel 1*

Den midlertidige beskyttelse af personer, der er fordrevet fra Ukraine, jf. artikel 2 i Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382, forlænges med et kalenderår fra den 4. marts 2024.

*Artikel 2*

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

Den finder anvendelse fra den 4. marts 2024.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne*

*Formand*