



Rada  
Unii Europejskiej

Bruksela, 19 września 2023 r.  
(OR. en)

12991/23

---

---

Międzyinstytucjonalny numer  
referencyjny:  
2023/0331(NLE)

---

---

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

## WNIOSEK

---

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	19 września 2023 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2023) 546 final
Dotyczy:	Wniosek dotyczący DECYZJI WYKONAWCZEJ RADY przedłużającej tymczasową ochronę wprowadzoną decyzją wykonawczą (UE) 2022/382

---

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2023) 546 final.

---

Zał.: COM(2023) 546 final



Bruksela, dnia 19.9.2023 r.  
COM(2023) 546 final

2023/0331 (NLE)

Wniosek

**DECYZJA WYKONAWCZA RADY**

**przedłużająca tymczasową ochronę wprowadzoną decyzją wykonawczą (UE) 2022/382**

## UZASADNIENIE

### 1. KONTEKST WNIOSKU

#### • Przyczyny i cele wniosku

W pierwszych tygodniach inwazji Rosji na Ukrainę na pełną skalę odnotowano zwiększony napływ osób do Unii, tj. około 200 000 dziennie. Z uwagi na skalę i intensywność masowego napływu wysiedleńców Komisja zaproponowała, aby Rada uruchomiła dyrektywę Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. („dyrektywę w sprawie tymczasowej ochrony”). Zdaniem Komisji jest to najbardziej właściwy instrument UE umożliwiający zareagowanie na tę sytuację, gdyż z jednej strony zapewnia odpowiedni poziom ochrony osobom, których dotyczy, z drugiej – zapobiega przeciążeniu systemów azylowych państw członkowskim w związku z dużą liczbą osób uciekających przed wojną w Ukrainie.

4 marca 2022 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą 2022/382<sup>1</sup> i uruchomiła dyrektywę w sprawie tymczasowej ochrony w odniesieniu do niektórych kategorii<sup>2</sup> osób wysiedlonych 24 lutego 2022 r. lub po tym dniu w wyniku inwazji rosyjskich sił zbrojnych rozpoczętej tego dnia. Art. 4 ust. 1 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony stanowi, że czas trwania tymczasowej ochrony wynosi jeden rok i okres ten można automatycznie przedłużyć każdorazowo o sześć miesięcy, jednak nie dłużej niż o jeden rok. Tymczasową ochronę przedłużono automatycznie o jeden rok i w rezultacie obowiązuje ona obecnie do 3 marca 2024 r.

Celem niniejszego wniosku jest przedłużenie tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą Rady 2022/382 o kolejny rok. W efekcie zapewni to ciągłą tymczasową ochronę osobom zaklasyfikowanym do kategorii określonych w decyzji wykonawczej Rady 2022/382 przez okres od 4 marca 2024 r. do 3 marca 2025 r.<sup>3</sup>

Celem dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony jest określenie minimalnych standardów przyznawania ochrony tymczasowej na wypadek masowego napływu wysiedleńców z krajów trzecich, którzy nie mogą powrócić do kraju pochodzenia, oraz wspieranie równowagi wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjmowaniem tych osób oraz następstwami ich przyjęcia. Uruchomienie dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony pozwoliło wysiedleńcom uciekającym przed rosyjską inwazją na Ukrainę korzystać z zestawu zharmonizowanych praw w całej Unii, w tym zezwolenia na pobyt, możliwości podejmowania zatrudnienia lub działalności na własny rachunek, dostępu do odpowiedniego zakwaterowania, dostępu do edukacji w przypadku osób poniżej 18 lat, niezbędnej pomocy społecznej, pomocy medycznej lub innej, środków utrzymania oraz opieki prawnej w przypadku osób nieletnich pozbawionych opieki.

---

<sup>1</sup> [Decyzja wykonawcza Rady \(UE\) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony.](#)

<sup>2</sup> Art. 2 decyzji wykonawczej Rady 2022/382 stanowi, że tymczasowa ochrona ma zastosowanie do a) obywateli Ukrainy zamieszkałych w Ukrainie przed dniem 24 lutego 2022 r.; b) bezpaństwowców lub obywateli państw trzecich innych niż Ukraina, którzy przed dniem 24 lutego 2022 r. korzystali z ochrony międzynarodowej lub równoważnej ochrony krajowej w Ukrainie; oraz c) członków rodzin osób, o których mowa w lit. a) i b). Państwa członkowskie stosują niniejszą decyzję albo odpowiednią ochronę przewidzianą w ich prawie krajowym w odniesieniu do bezpaństwowców i obywateli państw trzecich innych niż Ukraina, którzy są w stanie udowodnić, że przed dniem 24 lutego 2022 r. legalnie przebywali w Ukrainie na podstawie ważnego zezwolenia na pobyt stały wydanego zgodnie z prawem ukraińskim, i którzy nie są w stanie w bezpiecznych i trwałych warunkach powrócić do kraju lub regionu pochodzenia.

<sup>3</sup> Dz.U. L 71 z 4.3.2022, s. 1.

Dyrektywa ta ma również ważny cel, jakim jest ograniczenie ryzyka polegającego na tym, że napływ osób może niekorzystnie wpłynąć na wydajność systemów azylowych. Natychmiastowy dostęp do praw wynikających z tymczasowej ochrony sprawił, że państwa członkowskie mogły ograniczyć formalności do minimum, co pozwoliło im szybciej zareagować na nadzwyczajną sytuację. Tym, co wyróżniało reakcję UE na rosyjską napaść na Ukrainę, i co świadczyło o jedności Unii, była solidarność. W szczególności państwa członkowskie wyraziły chęć odstąpienia od stosowania art. 11 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony, co miało ułatwić osobom korzystającym z tymczasowej ochrony przemieszczenie się z jednego państwa członkowskiego do drugiego, aby tam móc korzystać z tymczasowej ochrony.

Niezwłocznie po uruchomieniu dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony należało ustanowić doraźną platformę, która pozwoliłaby państwom członkowskim na wymianę informacji o osobach zarejestrowanych jako beneficjenci tymczasowej ochrony na podstawie art. 10 i 27 tej dyrektywy. W zaledwie sześć tygodni Komisja stworzyła platformę rejestracji do celów tymczasowej ochrony. Platforma ta działa od 31 maja 2022 r. Ma ona umożliwiać stronom wymianę informacji, tak aby osoby korzystające z tymczasowej ochrony lub odpowiedniej ochrony na podstawie prawa krajowego mogły skutecznie korzystać ze swoich praw we wszystkich państwach członkowskich. Jednocześnie platforma ma ograniczać ryzyko nadużyć, gdyż dzięki niej państwa członkowskie są w stanie wykryć podwójne rejestracje. Platforma będzie działała tak długo, jak obowiązuje tymczasowa ochrona, i na podstawie obecnego wniosku w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony nie są konieczne zmiany w jej funkcjonowaniu.

W celu uzyskania tymczasowej ochrony od początku rosyjskiej wojny napastniczej zarejestrowało się 4,1 mln wysiedleńców uciekających z Ukrainy. Dla porównania zaledwie około 39 560 obywateli Ukrainy złożyło wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich UE, Norwegii i Szwajcarii, przy czym większość w czasie pierwszych kilku tygodni po inwazji Rosji na Ukrainę na pełną skalę. Tymczasem wstępnie szacowano, że liczba takich osób może się wahać od 1,2 mln do 3,2 mln. Ograniczona liczba wniosków o ochronę międzynarodową pokazuje, że tymczasowa ochrona spełniła swój cel, gdyż m.in. zapobiega przeciążeniu systemów azylowych państw członkowskich.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony Rada, na wniosek Komisji, może zdecydować o przedłużeniu czasu trwania tymczasowej ochrony o maksymalnie jeden rok, jeżeli nie ustały przyczyny stosowania takiej tymczasowej ochrony. Komisja w swoim komunikacie w sprawie jednorocznej tymczasowej ochrony zapowiedziała, że jest gotowa przedstawić wniosek dotyczący przedłużenia, w razie potrzeby, obowiązywania takiej ochrony<sup>4</sup>.

Dzisiaj z tymczasowej ochrony w UE korzysta około 4,1 mln osób wysiedlonych z Ukrainy, z czego blisko jedna piąta to dzieci. Najwięcej wysiedleńców przyjęły Niemcy (ok. 1 mln), Polska (ok. 1 mln) i Czechy (ponad pół miliona). Od chwili uruchomienia dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony państwa członkowskie, zwłaszcza te najbardziej dotknięte masowym napływem wysiedleńców, nie przestają okazywać ogromnej solidarności: nie tylko przyjmują osoby wysiedlone, lecz również podejmują konkretne działania, aby ułatwić im integrację ze społeczeństwem przyjmującym i pomagają im się usamodzielniać. Osoby te nie są w stanie powrócić do Ukrainy, ponieważ sytuacja w tym kraju nie jest na tyle sprzyjająca, aby zapewnić im powrót w bezpiecznych i trwałych warunkach.

---

<sup>4</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Tymczasowa ochrona dla osób uciekających przed rosyjską wojną napastniczą przeciwko Ukrainie: rok później”, COM(2023) 140 final, 8.3.2023.

Według szacunków Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM) na dzień 25 maja 2023 r. liczba osób przesiedlonych wewnątrz w Ukrainie sięgała 5,1 mln<sup>5</sup>. Ponad połowa z nich pozostawała wewnątrz przesiedlona przez rok lub dłużej. W czerwcu 2023 r. Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców szacował liczbę osób wewnątrz przesiedlonych w Ukrainie na tym samym poziomie i podał, że pilnej pomocy humanitarnej w tym kraju potrzebuje ponad 17 mln osób<sup>6</sup>. W czerwcu 2023 r. z uwagi na ówczesną sytuację w tym kraju Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców podtrzymał swoje stanowisko<sup>7</sup> w sprawie powrotów do Ukrainy wyrażone w marcu 2022 r., kiedy zwrócił się do państw, aby nie zmuszały do powrotu obywateli Ukrainy i osób mających poprzednie miejsce zwykłego pobytu w tym kraju, w tym tych, których wnioski o udzielenie azylu został odrzucony.

Ponadto po pierwszych kilku miesiącach wojny napastniczej Rosji tygodniowa liczba rejestracji zgodnie z art. 10 dyrektywy Rady 2011/55/WE w odniesieniu do osób korzystających z tymczasowej ochrony zmalała: z 60 000/tydzień w czerwcu 2022 r. do około średnio 20 000/tydzień w marcu 2023 r. Ta tendencja spadkowa się utrzymuje. Ogólna liczba rejestracji osób korzystających z tymczasowej ochrony utrzymuje się zatem na stałym poziomie ok. 4,1 mln, przy czym niewiele osób zgłasza powrót na stałe do Ukrainy. Te dane liczbowe wskazują, że sytuacja w Ukrainie w wyniku rosyjskiej wojny napastniczej pozostaje niestabilna na całym terytorium kraju. Na wielu obszarach wciąż trwa zacięta walka, atakowani są cywile i niszczone jest infrastruktura, a także utrzymuje się ryzyko eskalacji konfliktu. Wszystko to w połączeniu z trudną sytuacją humanitarną w Ukrainie może dodatkowo doprowadzić do nagłego i dalszego wzrostu liczby osób przybywających do Unii, co z kolei może przerodzić się w masowy napływ.

Obecna niepewna i niestabilna sytuacja w Ukrainie świadczy o braku perspektyw dla osób korzystających z tymczasowej ochrony, które obecnie przebywają na terenie UE. Osoby te w dalszym ciągu wymagają ochrony wewnątrz Unii. Jednocześnie nadal zagrożone byłoby wydajne działanie krajowych systemów azylowych, gdyby tymczasowa ochrona miała ustać i wszystkie te osoby w tym samym momencie wystąpiłyby o ochronę międzynarodową.

Z uwagi na powyższe kwestie Komisja jest zdania, że utrzymują się powody udzielania tymczasowej ochrony i że taką tymczasową ochronę należy zatem przedłużyć w ramach niezbędnej i stosownej reakcji na obecną sytuację. Decyzję w sprawie wspomnianego przedłużenia należy przyjąć w miarę możliwości jak najszybciej, a okres przedłużenia powinien wynosić jeden rok, tj. od 4 marca 2024 r. do 3 marca 2025 r., zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony. Ma to zapewnić osobom wysiedlonym z Ukrainy i przyjętym w państwach członkowskich UE możliwie jak największe poczucie stabilności i perspektywy w obecnej sytuacji. Państwom członkowskim należy ponadto umożliwić terminowe podejmowanie niezbędnych czynności administracyjnych i prawnych (np. przedłużenie kart pobytu), aby przygotować się na przedłużenie okresu tymczasowej ochrony. Organy państw członkowskich potrzebują także jasności i pewności, aby skutecznie zaplanować i zapewnić tymczasową ochronę.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Niniejszy wniosek jest w pełni zgodny z dorobkiem prawnym UE w dziedzinie azylu, ponieważ dyrektywa w sprawie tymczasowej ochrony stanowi integralną część wspólnego europejskiego systemu azylowego i została przyjęta na wypadek nadzwyczajnej sytuacji:

<sup>5</sup> [Sprawozdanie w sprawie przesiedleń wewnętrznych w Ukrainie, badanie ankietowe populacji ogólnej, czerwiec 2023 r.](#)

<sup>6</sup> [Sytuacja nadzwyczajna w Ukrainie | Biuro UNHCR](#)

<sup>7</sup> [Stanowisko Biura UNHCR w sprawie dobrowolnych powrotów do Ukrainy, czerwiec 2023 r.](#)

masowego napływu wysiedleńców, takiego jaki ma miejsce obecnie w związku z inwazją Rosji na Ukrainę na pełną skalę. Jest on również w pełni zgodny z celem Unii Europejskiej dotyczącym ustanowienia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości otwartej dla tych, którzy – zmuszeni okolicznościami – z uzasadnionych względów szukają ochrony w Unii Europejskiej.

Poszczególne elementy niniejszego wniosku są także spójne z paktem o migracji i azylu z września 2020 r. oraz towarzyszącymi mu wnioskami ustawodawczymi. Dyrektywa w sprawie tymczasowej ochrony okazała się ważnym instrumentem zapewniającym natychmiastową ochronę w UE i pozostaje na tym etapie najbardziej odpowiednim instrumentem w reakcji na przymusowe wysiedlenia w wyniku rosyjskiej napaści na Ukrainę. Z jednej strony instrument ten zapobiega przeciążeniu systemów azylowych państw członkowskich wnioskami o udzielenie ochrony międzynarodowej, z drugiej – zapewnia wysiedleńcom w całej Unii zestaw zharmonizowanych praw i adekwatną ochronę. Co więcej, obecny dorobek prawny UE w dziedzinie uporządkowanej migracji wyklucza ze swojego zakresu beneficjentów tymczasowej ochrony. Zdaniem Komisji wyrażonym w komunikacie na temat obowiązującej przez rok tymczasowej ochrony<sup>8</sup> dyrektywa w sprawie tymczasowej ochrony powinna w przyszłości pozostać elementem zestawu narzędzi dostępnego dla Unii Europejskiej.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Niniejszy wniosek jest w pełni zgodny z potrzebą umożliwienia państwom członkowskim rozpatrywania ewentualnych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w sposób uporządkowany, bez przeciążania ich systemów azylowych, oraz z potrzebą dalszego zapewniania niezbędnych środków w przypadku masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy, co pozwoli odciążyć systemy azylowe państw członkowskich. Niniejszy wniosek jest również spójny z działaniami zewnętrznymi Unii. Jest on także spójny ze środkami ograniczającymi UE i innymi jej działaniami. Niniejszy wniosek stanowi część kompleksowego zestawu działań UE podejmowanych w odpowiedzi na rosyjską napaść na Ukrainę.

## **2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ**

- **Podstawa prawna**

Podstawą prawną wniosku jest art. 4 ust. 2 dyrektywy Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców, zważywszy że nie ustały przyczyny, dla których tymczasowa ochrona została wprowadzona. Pozwala to na stosowanie środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami.

- **Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)**

Postanowienia tytułu V TFUE dotyczącego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości powierzają określone kompetencje w tym zakresie Unii Europejskiej. Kompetencje te należy wykonywać zgodnie z art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej, tzn. tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez same państwa członkowskie, natomiast z uwagi na

---

<sup>8</sup> [KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY Tymczasowa ochrona dla osób uciekających przed rosyjską wojną napastniczą przeciwko Ukrainie: rok później](#)

rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii Europejskiej.

Sytuacja w Ukrainie w wyniku rosyjskiej wojny napastniczej ma wpływ na całą UE. Reakcja Unii Europejskiej była bezprecedensowa i zgodna. Świadczy to o tym, że nadal konieczne są rozwiązania unijne i wsparcie ze strony UE, a także silna koordynacja na poziomie Unii, gdyż wszystkie państwa członkowskie muszą w dalszym ciągu wspólnie i skutecznie reagować na sytuację i dopilnowywać, aby w całej Unii stosowano identyczne normy i zestaw zharmonizowanych praw wobec 4,1 mln osób obecnie przebywających w Unii i w przypadku nowego (masowego) napływu wysiedleńców wskutek trwającej niestabilnej sytuacji. Nie ulega wątpliwości, że działania podejmowane przez poszczególne państwa członkowskie nie mogą stanowić satysfakcjonującej odpowiedzi na potrzebę przyjęcia wspólnego podejścia UE do tego, co jednoznacznie jest wspólnym problemem dla całej UE.

Państwa członkowskie działające indywidualnie nie są w stanie dostatecznie osiągnąć takiego wspólnego podejścia, natomiast ze względu na rozmiary i skutki decyzji wykonawczej Rady, będącej przedmiotem niniejszego wniosku, takie podejście można lepiej osiągnąć i nim koordynować na poziomie Unii, na co państwa członkowskie same zwróciły uwagę. Unia musi zatem działać i może wprowadzać środki zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

- **Proporcjonalność**

Zgodnie z zasadą proporcjonalności, określoną w art. 5 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej, decyzja wykonawcza Rady będąca przedmiotem niniejszego wniosku zakłada przedłużenie czasu obowiązywania tymczasowej ochrony o ograniczony okres, tj. o jeden rok względem określonej grupy osób, do których taka ochrona ma już zastosowanie.

Proponowany środek ogranicza się do tego, co konieczne zważywszy na skalę i powagę sytuacji w Ukrainie, w wyniku której około 4,1 mln wysiedleńców przebywających obecnie w państwach członkowskich UE nie jest w stanie powrócić do Ukrainy w bezpiecznych i trwałych warunkach. Dodatkowo takie przedłużenie stanowi również reakcję proporcjonalną do bieżącej sytuacji, gdyż tymczasowa ochrona zapobiega przeciążeniu systemów azylowych państw członkowskich w związku z dużą liczbą osób uciekających do UE.

- **Wybór instrumentu**

Zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony wymagana jest decyzja wykonawcza Rady, aby przedłużyć czas trwania tymczasowej ochrony o maksymalnie jeden rok, jeżeli nie ustały przyczyny stosowania takiej tymczasowej ochrony.

### **3. WYNIKI OCEN *EX POST*, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW**

- **Kształtowanie polityki opartej na dowodach**

Natychmiast po uruchomieniu dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony Komisja utworzyła unijną sieć ds. planu gotowości do reagowania w obszarze migracji i na wypadek kryzysu migracyjnego, koncentrując się na Ukrainie, co zapewnia wspólną orientację sytuacyjną dotyczącą skutków migracyjnych rosyjskiej inwazji na Ukrainę na pełną skalę oraz gotowości UE i państw członkowskich. Dodatkowo platforma solidarności z Ukrainą zapewnia skoordynowaną reakcję na kryzys oraz ramy dotyczące m.in. regularnej wymiany informacji i poprawy ogólnego stanu gotowości na poziomie UE. Na obydwu tych forach gromadzone są informacje i dane dotyczące obecnej sytuacji i przemieszczania się ludzi. Ponadto platforma rejestracji do celów tymczasowej ochrony umożliwia uczestniczącym

państwom członkowskim wymianę informacji o beneficjentach tymczasowej ochrony oraz adekwatnej ochrony przewidzianej w prawie krajowym, a także pozwala wykrywać podwójne rejestracje w danym państwie członkowskim i w całej UE.

Komisja Europejska, inne instytucje, takie jak Bank Światowy i Organizacja Narodów Zjednoczonych, a także rząd ukraiński na bieżąco śledzą sytuację w Ukrainie. Bank Światowy publikuje sprawozdania na temat szybkiej oceny szkód i potrzeb Ukrainy<sup>9</sup>.

Od początku wojny IOM pracuje nad tym, aby ułatwić zrozumienie sytuacji, w jakiej znajdują się wysiedleńcy, oraz monitorować przesiedlenia wewnętrzne w Ukrainie i przepływy w ramach mobilności. Poza tym IOM prowadzi badania, aby monitorować zamierzenia osób uciekających przed wojną i osób przekraczających granicę w celu powrotu do Ukrainy. Biuro UNHCR regularnie publikuje informacje dotyczące zamierzeń i perspektyw (także wewnętrznie) przesiedlonych osób z Ukrainy. Jak wynika z badań i opracowań wspomnianych wyżej organizacji międzynarodowych, bieżąca sytuacja jest wciąż niestabilna i niepewna, dlatego nie są możliwe powroty w bezpiecznych i trwałych warunkach. Według szacunkowych danych udostępnionych w chwili uruchomienia dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony (marzec 2022 r.) i dotyczących osób potrzebujących ochrony połowa wysiedleńców może zostać wchłonięta przez istniejącą sieć licznej diaspory w całej UE, głównie – choć nie tylko – w „tradycyjnych” krajach docelowych (Polska, Czechy, Niemcy, Włochy i Hiszpania). Dane te znajdują potwierdzenie w dokonanych do tej pory rejestracjach w celu uzyskania tymczasowej ochrony. Pod koniec 2022 r. niemal połowę wszystkich ówczesnych beneficjentów tymczasowej ochrony (3,8 mln) przyjęto w Niemczech i Polsce. Za nimi znalazły się Czechy, Włochy i Hiszpania. W czerwcu 2023 r. Biuro UNHCR szacowało, że na całym świecie liczba osób, które uciekły z Ukrainy, sięga 6,3 mln<sup>10</sup>.

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami oraz gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

W celu zgromadzenia informacji popartych dowodami Komisja regularnie konsultowała się – za pośrednictwem sieci ds. reagowania w obszarze migracji i na wypadek kryzysu migracyjnego oraz platformy solidarności – z organami państw członkowskich, Europejską Służbą Działań Zewnętrznych i stosownymi agencjami UE, władzami ukraińskimi i organizacjami międzynarodowymi. Jednocześnie Komisja pozostawała w kontakcie z organizacjami pozarządowymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

Na platformie solidarności Komisja podjęła konkretne rozmowy na temat przedłużenia tymczasowej ochrony. Za pośrednictwem platformy oraz mechanizmu reagowania na szczeblu politycznym w sytuacjach kryzysowych (IPCR) państwa członkowskie jednomyślnie wyraziły konieczność przedłużenia tymczasowej ochrony o kolejny rok, aby utrzymać wspólną reakcję Europy, zapewnić beneficjentom jasną sytuację oraz umożliwić państwom członkowskim podjęcie niezbędnych czynności administracyjnych i prawnych na poziomie krajowym (np. odnowienie zezwoleń na pobyt). Równocześnie utrzymywano regularne kontakty z władzami ukraińskimi, aby zgromadzić informacje na temat sytuacji w terenie. W lipcu 2023 r. Strategiczny Komitet ds. Imigracji, Granic i Azylu (SCIFA) skonsultował się z państwami członkowskimi, które podkreśliły konieczność przedłużenia tymczasowej ochrony. Zgodnie z art. 3 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony Komisja skonsultowała się z UNHCR, które ocenia sytuację i bada zamiary wysiedleńców. Komisja uzyskała istotne informacje. Biuro UNHCR opublikowało niedawno stanowisko, w którym podkreśliło, że

<sup>9</sup> [Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment, luty 2022 r. – luty 2023 r.](#)

<sup>10</sup> [Sytuacja nadzwyczajna w Ukrainie | Biuro UNHCR](#)

niedobrowolne powroty do Ukrainy nie powinny mieć miejsca. W maju 2023 r. 59 organizacji społeczeństwa obywatelskiego, pod kierownictwem Europejskiej Rady ds. Uchodźców i Wypędzonych (ECRE), opublikowało wspólne oświadczenie wzywające Komisję Europejską do opracowania w trybie pilnym wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony do marca 2025 r.

- **Prawa podstawowe**

Niniejszy wniosek nie narusza praw podstawowych i jest zgodny z zasadami uznanymi w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, a także z obowiązkami wynikającymi z prawa międzynarodowego, w tym z konwencji genewskiej z dnia 28 lipca 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców, zmienionej Protokołem nowojorskim z dnia 31 stycznia 1967 r.

#### **4. WPLYW NA BUDŻET**

Od początku rosyjskiej wojny agresywnej przeciwko Ukrainie potrzeby finansowe związane ze stosowaniem dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony były pokrywane w ramach budżetu istniejących unijnych instrumentów finansowania na okres 2014–2020 i 2021–2027, zwłaszcza budżetu polityki spójności.

Od marca 2022 r. kilkakrotnie zmieniono przepisy regulujące politykę spójności w ramach pakietu działań polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie (CARE), aby umożliwić państwom członkowskim realokację niewykorzystanych funduszy w kwocie do 17 mld EUR z puli na lata 2014–2020 i zapewnić dodatkową płynność również w ramach nowej puli na lata 2021–2027. Pakiet CARE przyczynił się do większej elastyczności istniejących przepisów; zapewnił dodatkową płynność finansowania pilnych potrzeb (13,6 mld EUR) i uprościł sprawozdawczość dla instytucji zarządzających. W marcu 2022 r., w ramach funduszy w obszarze spraw wewnętrznych, przedłużono o jeden rok okres wdrożenia trzech funduszy (Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy oraz Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – część dotycząca współpracy policyjnej). Dzięki temu państwa członkowskie zyskały dostęp do niewykorzystanych funduszy i mogły szybko przekierować je w ramach istniejących programów na finansowanie pilnych potrzeb związanych z migracją i zarządzaniem granicami w związku z ogromną liczbą osób uciekających przed wojną. Ponadto władza budżetowa zgodziła się na ukierunkowane zwiększenie środków o 152 mln EUR i wykorzystanie ich w ramach pakietu pomocy nadzwyczajnej w wysokości 400 mln EUR, aby wspierać państwa członkowskie mające największe potrzeby związane z pierwszym przyjęciem osób w związku z dużym napływem wysiedleńców z Ukrainy. W swoim śródkresowym przeglądzie wieloletnich ram finansowych (WRF) przeprowadzonym 20 czerwca 2023 r. Komisja zaproponowała zwiększenie zasobów w ramach działu 4 o 2 mld EUR na lata 2025–2027. Te dodatkowe zasoby są niezbędne, aby wspierać wdrażanie przez państwa członkowskie paktu o migracji i azylu, kontynuować wsparcie strukturalne na rzecz państw członkowskich mających granicę zewnętrzną, które mierzą się z wyjątkową presją, oraz zachować zdolność wydajnego i szybkiego reagowania na sytuacje kryzysowe i nadzwyczajne. Zasoby te można również przeznaczyć na realizację wielu priorytetów w obszarze azylu, migracji i zarządzania granicami, w tym przyjmowania beneficjentów tymczasowej ochrony.

## **5. ELEMENTY FAKULTATYWNE**

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

W *art. 1* przewidziano przedłużenie tymczasowej ochrony o rok (z 4 marca 2024 r. do 3 marca 2025 r.) dla wysiedleńców, o których mowa w *art. 2* decyzji wykonawczej Rady 2022/382.

W *art. 2* określono datę, od której powinna obowiązywać decyzja wykonawcza Rady, tj. 4 marca 2024 r.

Wniosek

**DECYZJA WYKONAWCZA RADY**

**przedłużająca tymczasową ochronę wprowadzoną decyzją wykonawczą (UE) 2022/382**

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając dyrektywę Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami<sup>11</sup>, w szczególności jej art. 4 ust. 2,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Celem dyrektywy 2001/55/WE jest ustanowienie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców z krajów trzecich, którzy nie mogą powrócić do kraju pochodzenia, oraz wspieranie równowagi wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjmowaniem tych osób oraz następstwami ich przyjęcia.
- (2) 4 marca 2022 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą (UE) 2022/382<sup>12</sup> stwierdzającą istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującą wprowadzeniem tymczasowej ochrony.
- (3) Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2001/55/WE tymczasowa ochrona obowiązywała najpierw przez początkowy okres jednego roku, tj. do 3 marca 2023 r., a następnie została automatycznie przedłużona o dodatkowy rok do 3 marca 2024 r.
- (4) W kontekście uruchomienia dyrektywy 2001/55/WE państwa członkowskie zgodziły się nie stosować jej art. 11 w stosunku do osób, które korzystają z tymczasowej ochrony w danym państwie członkowskim zgodnie z decyzją wykonawczą Rady i które dostają się bez zezwolenia na terytorium innego państwa członkowskiego, chyba że państwa członkowskie postanowią inaczej na podstawie umowy dwustronnej.
- (5) Z tymczasowej ochrony w Unii korzysta obecnie około 4,1 mln wysiedleńców. Sytuacja w Ukrainie nie pozwala na powrót do tego kraju w bezpiecznych i trwałych warunkach. Według szacunków Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji na dzień 25 maja 2023 r. liczba osób przesiedlonych wewnątrz w Ukrainie sięgała 5,1 mln. Ponad połowa z nich pozostawała wewnątrz przesiedlona przez rok lub dłużej.

---

<sup>11</sup> Dz.U. L 212 z 7.8.2001, s. 12.

<sup>12</sup> [Decyzja wykonawcza Rady \(UE\) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony \(Dz.U. L 71 z 4.3.2022, s. 1\).](#)

Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców szacował liczbę osób wewnątrznie przesiedlonych w Ukrainie powyżej 5 mln i podał, że pilnej pomocy humanitarnej potrzebuje ponad 17 mln osób. W czerwcu 2023 r. z uwagi na ówczesną sytuację w tym kraju Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców podtrzymał swoje stanowisko w sprawie powrotów do Ukrainy i ponownie zwrócił się do państw, aby nie zmuszały do powrotu obywateli Ukrainy i osób mających poprzednie miejsce zwykłego pobytu w tym kraju, w tym tych, których wnioski o udzielenie azylu został odrzucony.

- (6) Ogólna liczba rejestracji osób korzystających z tymczasowej ochrony utrzymuje się na stałym poziomie ok. 4,1 mln, przy czym niewiele osób zgłasza powrót na stałe do Ukrainy. Co więcej, utrzymuje się ryzyko, że w przyszłości dojdzie do masowego napływu i przymusowych wysiedleń kolejnych osób uciekających z Ukrainy do UE z powodu niestabilnej i niepewnej sytuacji w tym kraju w wyniku wrogich działań Rosji. Na wielu obszarach wciąż trwa zacięta walka. Utrzymuje się ryzyko eskalacji konfliktu. Wszystko to w połączeniu z trudną sytuacją humanitarną w Ukrainie może dodatkowo doprowadzić do nagłego i dalszego wzrostu liczby osób przybywających do Unii, co z kolei może przerodzić się w masowy napływ. Jednocześnie nadal zagrożone byłoby wydajne działanie krajowych systemów azylowych, gdyby tymczasowa ochrona miała ustać i wszystkie osoby w tym samym momencie wystąpiłyby o ochronę międzynarodową.
- (7) Tak długo, jak trwa wojna przeciwko Ukrainie, jest mało prawdopodobne, aby zmalała duża liczba wysiedleńców w Unii korzystających z tymczasowej ochrony, dlatego konieczne jest jej przedłużenie, aby zaradzić sytuacji osób obecnie korzystających z takiej ochrony w Unii lub tych, które będą jej potrzebować począwszy od 4 marca 2024 r. Takie przedłużenie jest bowiem zapewnieniem natychmiastowej ochrony i dostępu do zestawu zharmonizowanych praw i równocześnie sposobem na ograniczenie do minimum formalności związanych z masowym napływem osób do Unii. Przedłużenie tymczasowej ochrony pomoże również zapobiec przeciążeniu systemów azylowych państw członkowskich w związku ze znacznym wzrostem liczby wniosków o ochronę międzynarodową, które mogłyby być składane przez osoby korzystające z tymczasowej ochrony do 3 marca 2024 r., gdyby do tego czasu miała ustać tymczasowa ochrona, lub przez osoby uciekające przed wojną w Ukrainie i przybywające do Unii po 3 marca 2024 r. i przed 4 marca 2025 r.
- (8) Z uwagi na to, że utrzymują się powody przyznawania tymczasowej ochrony, taką ochronę w przypadku kategorii osób wysiedlonych, o których mowa w decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/382, należy zatem przedłużyć do 3 marca 2025 r.
- (9) Niniejsza decyzja wykonawcza nie narusza praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanymi w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.
- (10) Zgodnie z art. 4 Protokołu nr 21 w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Irlandia pismem z 11 kwietnia 2003 r. powiadomiła o chęci uczestniczenia w przyjęciu i stosowaniu dyrektywy 2001/55/WE. Irlandia jest zatem związana niniejszą decyzją.
- (11) Zgodnie z art. 1 i 2 Protokołu nr 22 w sprawie stanowiska Danii, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dania nie uczestniczy w przyjęciu niniejszej decyzji wykonawczej i nie jest nią związana ani jej nie stosuje,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

*Artykuł 1*

Tymczasową ochronę udzielaną osobom wysiedlonym z Ukrainy, o których mowa w art. 2 decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/382, przedłuża się o jeden rok kalendarzowy z dniem 4 marca 2024 r.

*Artykuł 2*

Niniejsza decyzja wchodzi w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Niniejszą decyzją stosuje się od 4 marca 2024 r.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady  
Przewodniczący*