



Brüsszel, 2025. június 4.
(OR. en)

9422/25

Intézményközi referenciaszám:
2025/0650 (NLE)

JAI 684
FRONT 129
ASILE 45
MIGR 192
COEST 410
SOC 318

JAVASLAT

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Az átvétel dátuma:	2025. június 4.
Címzett:	Thérèse BLANCHET, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	COM(2025) 650 final
Tárgy:	Javaslat A TANÁCS VÉGREHAJTÁSI HATÁROZATA az (EU) 2022/382 végrehajtási határozattal bevezetett átmeneti védelem 2027. március 4-ig történő meghosszabbításáról

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a következő dokumentumot: COM(2025) 650 final.

Melléklet: COM(2025) 650 final



Brüsszel, 2025.6.4.
COM(2025) 650 final

2025/0650 (NLE)

Javaslat

A TANÁCS VÉGREHAJTÁSI HATÁROZATA

az (EU) 2022/382 végrehajtási határozattal bevezetett átmeneti védelem 2027. március 4-ig történő meghosszabbításáról

INDOKOLÁS

1. A JAVASLAT HÁTTERE

• A javaslat indokai és céljai

A Tanács 2022. március 4-én elfogadta az (EU) 2022/382 végrehajtási határozatot¹, és aktiválta a 2001. július 20-i 2001/55/EK tanácsi irányelvet (a továbbiakban: az átmeneti védelemről szóló irányelv)² a 2022. február 24-én vagy azt követően, az orosz fegyveres erők által az említett időpontban megkezdett katonai invázió következtében lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek bizonyos kategóriái³ tekintetében. Az átmeneti védelemről szóló irányelv 4. cikkének (1) bekezdése értelmében az átmeneti védelem kezdeti időtartama egy év, amely automatikusan meghosszabbítható hat hónapos időszakokkal, de legfeljebb egy évvel. Az átmeneti védelem automatikusan egy évvel, 2024. március 4-ig tartó hatállyal meghosszabbodott.

Az átmeneti védelemről szóló irányelv 4. cikkének (2) bekezdése értelmében, amennyiben az átmeneti védelem indokai továbbra is fennállnak, a Tanács a Bizottság javaslatára, a Tanács részére javaslatot benyújtó tagállam kérelmének vizsgálatát követően, minősített többséggel határozatot fogadhat el az átmeneti védelem további, legfeljebb egy évvel történő meghosszabbításáról. Az átmeneti védelmet további egyéves időszakokkal meghosszabbították, először 2025. március 4-ig⁴, majd 2026. március 4-ig.

E javaslat célja az (EU) 2022/382 tanácsi végrehajtási határozattal bevezetett átmeneti védelem egyéves időszakkal történő további meghosszabbítása. Ezáltal az (EU) 2022/382 tanácsi végrehajtási határozatban meghatározott személyek kategóriáira a 2026. március 5-től 2027. március 4-ig tartó időszakban továbbra is vonatkozik az átmeneti védelem.

2025 márciusáig több mint 4,3 millió, Ukrajnából érkező személy⁵ – egyharmad részben gyermek – részesül átmeneti védelemben az EU-ban⁶. Az átmeneti védelemben részesülők száma az uniós tagállamokban stabilan 4,3 millió körül maradt, enyhe állandó emelkedő tendenciát mutatva (számuk a 2023. szeptemberi 4,15 millióról 2024 áprilisára 4,21 millióra,

¹ A TANÁCS (EU) 2022/382 VÉGREHAJTÁSI HATÁROZATA (2022. március 4.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek Ukrajnából való tömeges beáramlása tényének a 2001/55/EK irányelv 5. cikke értelmében történő megállapításáról és átmeneti védelem bevezetéséről.

² A TANÁCS 2001/55/EK IRÁNYELVE (2001. július 20.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről.

³ Az (EU) 2022/382 tanácsi végrehajtási határozat 2. cikke úgy rendelkezik, hogy átmeneti védelem vonatkozik a) a 2022. február 24-e előtt Ukrajnában tartózkodó ukrán állampolgárokra; b) olyan hontalan személyekre és Ukrajnától eltérő harmadik országok olyan állampolgáira, akik 2022. február 24. előtt nemzetközi védelemben vagy azzal egyenértékű nemzeti védelemben részesültek Ukrajnában; és c) az a) és b) pontban említett személyek családtagjaira. A tagállamok vagy a szóban forgó határozatot, vagy a nemzeti joguk szerinti megfelelő védelmet alkalmazzák azon hontalan személyek és az Ukrajnától eltérő harmadik országok azon állampolgárai tekintetében, akik bizonyítani tudják, hogy 2022. február 24. előtt az ukrán joggal összhangban kiadott érvényes letelepedési engedély alapján jogszerűen tartózkodtak Ukrajnában, és akik nem képesek biztonságos és tartós feltételek mellett visszatérni származási országukba vagy régiójukba.

⁴ A Tanács (EU) 2023/2409 végrehajtási határozata (2023. október 19.) az (EU) 2022/382 végrehajtási határozattal bevezetett átmeneti védelem meghosszabbításáról (europa.eu).

⁵ Több mint 4,4 millió EUR, beleértve az uniós tagállamokat, Izlandot, Liechtensteint, Norvégiát és Svájcot.

⁶ Eltérő rendelkezés hiányában az ideiglenes és a nemzetközi védelemre vonatkozó valamennyi számadat az Eurostatról (Adatbázis – Eurostat) származik.

2025 márciusára pedig 4,26 millióra nőtt). Továbbra is Németország, Lengyelország és Csehország azok a tagállamok, amelyek a legtöbb átmeneti védelemben részesülő személyt fogadják (valamivel kevesebb, mint 1,2 millió személyt Németország, közel 1 milliót Lengyelország és körülbelül 365 000 személyt Csehország). Az átmeneti védelemről szóló irányelv aktiválása óta a tagállamok jelentős erőfeszítéseket tettek annak érdekében, hogy támogassák az Ukrajnából érkező, lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyeket és elősegítsék a befogadó társadalmakba, beleértve az oktatásiképzési rendszerekbe és a munkaerőpiacra való beilleszkedésüket. Emellett további erőfeszítéseket tettek a befogadási kapacitás növelése és a vészhelyzeti tervezés terén. Az Ukrajna elleni orosz agresszióra adott uniós választ továbbra is nagy fokú szolidaritás jellemzi, egyrészt Ukrajna és népe iránt, amely megmutatkozik a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyeket befogadó tagállamok és polgáraik erőfeszítéseiben, másrészt a tagállamok körében.

Az átmeneti védelemről szóló irányelv értelmében egy személy egy időben csak egy tagállamban veheti igénybe a jogálláshoz kapcsolódó jogokat; ezért az átmeneti védelemben részesülő azon személyek, akik egy másik tagállamba költöznek, hogy ott átmeneti védelemben részesüljenek, nem részesülhetnek két tagállamban egyidejűleg szociális ellátásban. Ugyanakkor annak biztosítása érdekében, hogy az átmeneti védelemhez kapcsolódó jogokat egy időben csak egy tagállamban élvezzék, valamint hogy elkerüljék az átmeneti védelem céljából történő többszörös nyilvántartásba vételt, a tagállamoknak el kell utasítaniuk a 2001/55/EK irányelv 8. cikkének (1) bekezdése alapján benyújtott tartózkodási engedély iránti kérelmeket, ha nyilvánvaló, hogy az érintett személy ezen az alapon már megszerezte a tartózkodási engedélyt egy másik tagállamban, és ezért ott él az átmeneti védelemhez kapcsolódó jogokkal (lásd e tekintetben a Bíróság [tizedik tanács] 2025. február 27-i C-753/23. sz. ítéletének [Krasiliva ítélet] 30. pontját).

Az átmeneti védelem nyilvántartási platformja 2022. május 31. óta működik azzal a céllal, hogy lehetővé tegye a tagállamok számára az információcserét és biztosítsa, hogy az átmeneti védelmet vagy a nemzeti jog szerinti megfelelő védelmet élvező személyek valamennyi befogadó tagállamban ténylegesen élhessenek jogaikkal, ugyanakkor korlátozza az esetleges visszaéléseket. A platform megfelelő működésének biztosítása érdekében továbbra is fontos gondoskodni az adatok rendszeresen feltöltéséről, beleértve az inaktív nyilvántartásba vételekre vonatkozó számadatokat is, és – ha szükséges – a kettős nyilvántartásba vétel gyors nyomon követéséről. A platform mindaddig folytatja működését, amíg az átmeneti védelem érvényben van. E tekintetben az átmeneti védelem meghosszabbításához nincs szükség a platform működését érintő változtatásra.

Míg az Eurostat elkészíti az átmeneti védelemről szóló hivatalos európai statisztikákat, az operatív célú, időszerű helyzetkép biztosítása, a tartózkodási engedélyek kiadásának következetes adminisztrációja és felügyelete megköveteli a tagállamoktól, hogy rendszeresen pontos és időszerű adatokat töltsenek fel az átmeneti védelem nyilvántartásba vételi platformjára, beleértve az inaktív nyilvántartásba vételekre vonatkozó számadatokat is.

A védelem további biztosításának szükségessége, valamint annak lehetősége, hogy az átmeneti védelemben részesülő személyek a választásuk szerinti tagállamban részesüljenek átmeneti védelemben, hatással volt a tagállamok befogadórendszerére, különösen azokéra, amelyekben nagy számban tartózkodnak átmeneti védelemben részesülő személyek, valamint egyidejűleg meg kell birkóznuk a nemzetközi védelmet kérelmezők nagy számával vagy a lakáshiánnyal is. Ebben a tekintetben fontos, hogy a jövőben folytatódjon a tagállamok erőfeszítései közötti nagyobb egyensúly biztosítására irányuló munka.

Továbbra is prioritás a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek önellátásának és hosszú távú elhelyezésüknek a biztosítása.

Ebben az összefüggésben a hosszú távú és fenntartható megoldások biztosítása továbbra is kulcsfontosságú a jövőre nézve. Bár az ukrajnai helyzetet övező bizonytalanság miatt a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyeket továbbra is védeni kell, ezzel párhuzamosan elő kell készíteni az átmeneti védelemből való zökkenőmentes átmenetet, amely jobban tükrözi a helyzetet és kielégíti az EU-ban tartózkodók szükségleteit, valamint figyelembe veszi Ukrajna kapacitását és újjáépítési szükségleteit. Ez a stratégiai és fokozatos megközelítés lehetővé tenné a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek, a tagállamok és Ukrajna számára, hogy közösen felkészüljenek arra, amikor az ukrajnai helyzet biztonságos és tartós körülmények közötti visszatérést tesz lehetővé, és nem állnak fenn az ideiglenes védelem fenntartásának okai. Amellett, hogy az átmeneti védelemben részesülő személyek számára biztosítja a harmonizált jogokhoz való hozzáférést, az átmeneti védelemről szóló irányelv aktiválásának köszönhetően tovább csökken annak kockázata, hogy a tagállamok menekültügyi rendszerei nem képesek a beáramlást anélkül kezelni, hogy az ne érintené hátrányosan e rendszerek hatékony működését. 2022 februárja és 2025 februárja között ukrán állampolgárok mintegy 72 600 nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtottak be (szemben a 2022 februárja és 2024 júniusa közötti 52 000-el) az EU-ban. 2025 januárjában és februárjában az ukrán állampolgárok által benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelmek száma 86 %-kal nőtt a 2024. január-februári időszakhoz képest, és Franciaország és Lengyelország áll az első, illetve a második helyen e kérelmek fő fogadó országaként. A korlátozott összlétszám továbbra is azt mutatja azonban, hogy az átmeneti védelem elérte célját, többek között azt, hogy megakadályozta a tagállamok menekültügyi rendszereinek túlterhelését.

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatala (UNHCR) által 2024. novemberben végzett szándékfelmérés⁷ szerint a hat hónappal ezelőtti adatokkal összevetve (59 %-ról 57 %-ra) csökkent a lakóhelyüket elhagyni kényszerült azon személyek aránya, akik azt tervezik vagy remélik, hogy a jövőben visszatérnek Ukrajnába, ugyanakkor (24 %-ról 27 %-ra) nőtt azok aránya, akik nem döntöttek a visszatéréssel kapcsolatban, valamint (11 %-ról 12 %-ra) azoké, akik szerint nincs remény a visszatérésre. A Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) arról számol be⁸, hogy az általa megkérdezett személyek nagy többsége (70 %) vissza kíván térni Ukrajnába, amikor és amennyiben az biztonságos.

Továbbá az Európai Unió Menekültügyi Ügynökségének (EUAA) felmérése⁹ szerint 2024-ben a válaszadók mintegy egyharmada (20 %) volt eltökélt, hogy visszatér, illetve hajlott a visszatérés felé (14 %), ami jelentős csökkenést jelent a 2023. évi minden második válaszadóhoz képest.

Ezek a felmérések megerősítik, hogy a lakóhelyüket elhagyni kényszerült, Ukrajnából érkező személyek többsége úgy gondolja, hogy továbbra sem tud biztonságos és tartós feltételek mellett visszatérni Ukrajnába.

Ukrajnában töretlenül folytatódik Oroszország agressziós háborúja. Oroszország továbbra is szándékosan és módszeresen veszi célba a polgári infrastruktúrát és a lakott területeket. Az

⁷ Lives on hold: Intentions and Perspectives of Refugees, Refugee Returnees and IDPs from Ukraine, 2024 November (Felfüggesztett életek: Az ukrajnai menekültek, hazatérő menekültek és belső menekültek szándékai és kilátásai, 2024. november).

⁸ Ukraine Regional Response: Needs, Intentions, and Border Crossings | Displacement Tracking Matrix (Ukrajnai regionális válasz: Szükségletek, szándékok és határátlépések | Lakhelyelhagyási Nyomkövetési Mátrix).

⁹ Surveys of Arriving Migrants from Ukraine: Movements and Returns Report (2024. december) (Az Ukrajnából érkező migránsok körében végzett felmérések: Jelentés a mozgásokról és visszatérésekről (2024. december)).

ENSZ ukrainai emberi jogi megfigyelő missziója szerint a polgári áldozatok száma 2025 márciusában 70 %-kal nőtt 2024 azonos hónapjához képest. Ez jelentős eszkalációt jelent, és kiemeli, hogy a háború tartósan polgári áldozatokkal jár.

Az orosz erők által végrehajtott kiszámíthatatlan légi és dróntámadások továbbra is komoly fenyegetést jelentenek az egész országban, és a frontvonalaktól messze fekvő régiókat is elérnek. Ezek a támadások rávilágítanak a folyamatos agresszió széles földrajzi kiterjedésére és megkülönböztetés nélküli jellegére. A légi támadások az energetikai infrastruktúrát is érintik, ami miatt emberek milliói maradnak áram, víz és/vagy fűtés nélkül. Az energiaágazatban 2024-ben 93 %-kal nőtt a megrongálódott vagy megsemmisült eszközök száma, beleértve a villamosenergia-termelési, -átviteli és -elosztási infrastruktúrát is.

Az IOM 2025. áprilisi becslése szerint az ukrán belső menekültek száma 3 757 000¹⁰. A belső menekültek kétharmada (66 %) több mint két éve, 79 %-a pedig több mint egy éve kényszerült elhagyni lakóhelyét. A több mint két éve lakóhelyüket elhagyni kényszerült belső menekültek aránya az ország nyugati részén élő belső menekültek körében volt a legmagasabb. A negyedik gyors kár- és igényfelmérésben¹¹ közölt információk szerint a szociálpolitikai minisztérium 4 642 735 embert regisztrált hivatalosan belső menekültként. A jelentések szerint 2024-ban fokozódott a szegénység és az élelmiszer-ellátás bizonytalansága. A háború hatásai nem mindenkit egyformán érintenek, a legérintettebbek a nők – többek között a foglalkoztatás és a háztartások kritikus szükségletei kapcsán –, a fogyatékkal élő személyek, a gyermekek és a fiatalok, a belső menekültek és az idősek. Több mint 12 000 ember vesztette életét, több mint 28 000 sebesült meg, és milliók veszítették el otthonukat.

Az ENSZ Humanitárius Ügyeket Koordináló Hivatalának (OCHA) 2025. januári becslése szerint az országban 2025-ben több mint 12,7 millió ember szorul sürgős humanitárius segítségnyújtásra¹².

Az instabil helyzet, valamint a nehéz ukrainai humanitárius helyzet az Unióba való további nagymértékű érkezésekhez is vezethet, és ezért a lakóhelyüket elhagyni kényszerült további személyeket kell védelemben részesíteni.

Az Ukrajnában jelenleg tapasztalható ingатag és kiszámíthatatlan helyzet arról tanúskodik, hogy a feltételek jelenleg nem teszik lehetővé az átmeneti védelem megszüntetését az uniós tagállamokban tartózkodó, átmeneti védelemben részesülő személyek és a még rászorulóknak számára. Ezeket a személyeket továbbra is védelemben kell részesíteni az Unión belül. Hasonlóképpen, a nemzeti menekültügyi rendszerek további hatékony működését is veszélyeztetné, ha az átmeneti védelem hamarosan megszűnne, és az érintett személyek mindegyike egyidejűleg nyújtana be nemzetközi védelem iránti kérelmet.

Ezekre a fejleményekre tekintettel a Bizottság úgy véli, hogy az átmeneti védelem okai jelenleg továbbra is fennállnak, ezért a jelenlegi helyzetre adott szükséges és megfelelő válaszként meg kell hosszabbítani az átmeneti védelmet. Az átmeneti védelemről szóló irányelv 4. cikkének (2) bekezdésével összhangban a meghosszabbítást a lehető leghamarabb el kell fogadni további egy évre, azaz a 2026. március 5. és 2027. március 4. közötti időszakra. Ennek célja annak biztosítása, hogy az Ukrajnából érkező, lakóhelyüket elhagyni kényszerült és az uniós tagállamokban befogadott személyek számára a jelenlegi körülmények között a lehető legnagyobb stabilitást és kilátásokat lehessen biztosítani.

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

¹¹ Az ukrainai károk és igények negyedik gyorsfelmérése (RDNA4): 2022. február – 2024. december.

¹² Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan 2025 (2025. április) [EN/UK] – Ukrajna | ReliefWeb. (Az ukrainai humanitárius szükségletekre és a reagálásra vonatkozó terv 2025 (2025. április) [EN/UK] – Ukrajna | ReliefWeb).

Ez összhangban van az Unió azon kötelezettségvállalásával, hogy mindaddig támogatást nyújt Ukrajnának és népének, ameddig csak szükséges, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elveken és a nemzetközi jogon alapuló, átfogó, igazságos és tartós békéhez nyújtott támogatással. Amennyiben a körülmények úgy alakulnak, hogy 2027. március 4. előtt fenntartható tűzszünet valósulna meg, az Európai Bizottság ilyen esetben az átmeneti védelemről szóló irányelv 6. cikke szerinti javaslatot nyújthat be a Tanácsnak. Ez a rendelkezés lehetővé teszi a Tanács számára, hogy a Bizottság javaslatát követően minősített többséggel elfogadott határozattal megszüntesse az átmeneti védelmet, a Bizottságnak pedig a Tanácsnak szóló javaslat benyújtására irányuló valamennyi tagállami kérelmet is meg kell vizsgálnia. Az ilyen tanácsi határozatnak azon kell alapulnia, hogy a származási országban a helyzet lehetővé teszi az átmeneti védelemben részesülők biztonságos és tartós visszatérését, tekintettel az emberi jogokra és az alapvető szabadságjogokra, valamint a tagállamoknak a visszaküldés tilalmára vonatkozó kötelezettségeire.

Ezen túlmenően a tagállamok számára lehetővé kell tenni, hogy időben megtegyék az átmeneti védelem meghosszabbításának előkészítéséhez szükséges közigazgatási és jogi lépéseket (például a tartózkodási engedélyek megújítását).

- **Összhang a szabályozási terület jelenlegi rendelkezéseivel**

Ez a javaslat teljes mértékben összhangban van az EU menekültügyi vívmányaival, mivel az átmeneti védelemről szóló irányelv a közös európai menekültügyi rendszer szerves részét képezi, és a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlásával járó, olyan rendkívüli helyzetre tervezték, mint amely az Ukrajna elleni teljes körű orosz invázió miatt jelenleg is fennáll. A javaslat továbbá teljes mértékben összhangban van az Európai Uniónak a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló olyan térség létrehozására irányuló célkitűzésével, amely nyitva áll mindazok számára, akik kényszerítő körülmények miatt jogszerűen keresnek védelmet az Európai Unióban.

A javaslat elemei összhangban vannak a migrációs és menekültügyi paktumot alkotó, 2024 májusában elfogadott jogi aktusokkal is. A Parlament és a Tanács megállapodott abban, hogy a tömeges érkezések esetére az EU rendelkezésére álló eszköztár részeként fenntartja az átmeneti védelemről szóló irányelvet. Az átmeneti védelemről szóló irányelv alapvető eszköznek bizonyult az EU-n belüli azonnali védelem biztosításához. Ebben a szakaszban továbbra is ez a legmegfelelőbb eszköz az Ukrajna elleni orosz agressziós háború által okozott lakóhelyelhagyás kezelésére.

- **Összhang az Unió egyéb szakpolitikáival**

Ez a javaslat teljes mértékben összhangban van annak szükségességével, hogy a tagállamok a nemzetközi védelem iránti esetleges kérelmeket rendezett módon, a menekültügyi rendszerük túlterheltsége nélkül fel tudják dolgozni, és hogy továbbra is biztosítani tudják a szükséges intézkedéseket a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek Ukrajnából való tömeges beáramlása esetén, ezáltal elkerülve a tagállamok menekültügyi rendszereinek túlterheltségét. A javaslat összhangban van továbbá az Unió külső fellépéseivel. Ez a javaslat ugyancsak összhangban van az Ukrajna ellen indított orosz agressziós háborúra válaszul elfogadott uniós korlátozó intézkedésekkel és egyéb intézkedésekkel. A javaslat az Ukrajna elleni orosz agressziós háborúra válaszul hozott átfogó uniós intézkedések részét képezi.

2. JOGALAP, SZUBSZIDIARITÁS ÉS ARÁNYOSSÁG

- **Jogalap**

A javaslat jogalapja a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről szóló, 2001. július 20-i

2001/55/EK tanácsi irányelv 4. cikkének (2) bekezdése, tekintettel arra, hogy az átmeneti védelem indokai továbbra is fennállnak. E rendelkezés előírja, hogy amennyiben az átmeneti védelem indokai továbbra is fennállnak, a Tanács a Bizottság javaslatára minősített többséggel határozatot fogadhat el az átmeneti védelem további, legfeljebb egy évvel történő meghosszabbításáról.

- **Szubszidiaritás (nem kizárólagos hatáskör esetén)**

Az EUMSZ-nek a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségről szóló V. címe e területeken bizonyos hatáskörökkel ruházza fel az Európai Uniót. E hatásköröket az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikkével összhangban kell gyakorolni, vagyis csak akkor és annyiban, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok önmagukban nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés léptéke vagy hatása miatt uniós szinten jobban megvalósítható.

Az orosz agressziós háború következtében kialakult ukrajnai helyzet továbbra is az EU egészét érinti. Az Európai Unió eddig példa nélküli és egységes választ adott. Ez azt mutatja, hogy továbbra is uniós megoldásokra és uniós támogatásra, valamint erős uniós szintű koordinációra van szükség, mivel folyamatosan biztosítani kell, hogy valamennyi tagállam hatékonyan reagáljon a helyzetre, és Unió-szerte ugyanazokat a normákat és harmonizált jogokat alkalmazza a jelenleg az Unióban befogadott 4,3 millió személyre. A továbbra is tapasztalható tömeges beáramlásra túl nem zárható ki annak a lehetősége, hogy az ukrán helyzet jelenlegi kiszámíthatatlansága miatt további személyek érkeznek nagy számban az Unióba. Kétségtelen, hogy az egyes tagállamok által hozott intézkedések nem tudják megfelelően kielégíteni azt az igényt, hogy az egyértelműen az egész EU számára kihívást jelentő kérdésekben közös uniós megközelítés érvényesüljön.

Egy ilyen közös megközelítés érvényesülését a tagállamok egyenként nem tudják kielégítően biztosítani, és az – a javasolt tanácsi végrehajtási határozat terjedelme és hatása miatt – az Unió szintjén jobban alkalmazható, ahogy azt maguk a tagállamok is jelezték. Az Unió ezért köteles fellépni, és intézkedéseket hozhat az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikkének (3) bekezdésében foglalt szubszidiaritás elvének megfelelően.

- **Arányosság**

Az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikkének (4) bekezdésében foglalt arányosság elvének megfelelően a javasolt tanácsi végrehajtási határozat rendelkezik arról, hogy az átmeneti védelem korlátozott időtartamra, azaz egy évvel meghosszabbításra kerül azon személyek meghatározott csoportja tekintetében, akikre az átmeneti védelem már vonatkozik.

A javasolt intézkedés az ukrajnai helyzet nagyságrendjére és súlyosságára tekintettel szükséges mértékre korlátozódik, amely helyzet következtében az uniós tagállamokban jelenleg tartózkodó mintegy 4,3 millió, lakóhelyét elhagyni kényszerült személy nem tud biztonságos és tartós feltételek mellett visszatérni Ukrajnába. Emellett ez a meghosszabbítás a jelenlegi helyzetre tekintettel arányos válaszlépést is jelent, mivel az átmeneti védelem megakadályozta, hogy a tagállamok menekültügyi rendszerei túlterhelődjenek az uniós tagállamokba érkezők által benyújtott kérelmek jelentős száma következtében.

- **A jogi aktus típusának megválasztása**

Az átmeneti védelemről szóló irányelv 4. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy tanácsi végrehajtási határozat hosszabbítsa meg az átmeneti védelmet legfeljebb egy évvel, amennyiben az átmeneti védelem indokai továbbra is fennállnak.

3. AZ UTÓLAGOS ÉRTÉKELÉSEK, AZ ÉRDEKELT FELEKKEL FOLYTATOTT KONZULTÁCIÓK ÉS A HATÁSVIZSGÁLATOK EREDMÉNYEI

- Tényeken alapuló szakpolitikai döntéshozatal**

Az Ukrajnára összpontosító uniós migrációs felkészültségi és válságkezelési hálózat és az „Ukrajna” szolidaritási platform¹³ folytatja tevékenységét azzal a céllal, hogy közös helyzetismeretet biztosítson az Ukrajna elleni teljes körű orosz invázió migrációs következményeiről, valamint az EU és a tagállamok felkészültségéről, illetve rendszeres eszmecserék révén összehangolt választ adjon a válságra. Ezzel összefüggésben mindkét fórumon megvitatásra került az uniós szintű általános felkészültség javítása, beleértve a vészhelyzeti tervezést is. Folyamatos az információ- és adatgyűjtés az aktuális helyzetről és a személyek mozgásáról. A felek az átmeneti védelem nyilvántartási platformján eseti alapon folytatják az azzal kapcsolatos megbeszéléseket, hogy hogyan biztosítható jobban a megfelelő információcsera az átmeneti védelemben és a nemzeti jog alapján rendelkezésre álló megfelelő védelemben részesülő személyekről, egyúttal pedig az ugyanazon tagállamon belüli és az uniós tagállamok közötti kettős nyilvántartásba vétel feltárása. Tekintettel a lakóhelyüket elhagyni kényszerült gyermekek és fiatalok jelentős számára, ezek az erőfeszítések egyre inkább figyelembe veszik az oktatási és képzési rendszerekbe való integrációra vonatkozó adatokat.

Emellett az Európai Bizottság, szervezetek, például a Világbank és az Egyesült Nemzetek Szervezete, valamint Ukrajna kormánya rendszeresen értékeli az ukrajnai helyzetet. A Világbank jelentéseket tesz közzé az Ukrajnára vonatkozó gyors kár- és igényfelmérésről¹⁴.

A háború kitörése óta a Nemzetközi Migrációs Szervezet azon munkálkodik, hogy jobban megértse a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek helyzetét, valamint nyomon kövesse az Ukrajnán belüli lakóhelyelhagyást és a mobilitási áramlásokat, továbbá hogy felmérések révén figyelemmel kísérje a háború elől menekülők és az Ukrajnába visszatérők szándékait, valamint értékelje a visszatérés feltételeit. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatala rendszeresen információkat tesz közzé az Ukrajnából érkező lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek (és belső menekültek) szándékairól és kilátásairól. A fent említett nemzetközi szervezetek felméréseiből és dokumentumaiból az derül ki, hogy jelenleg még mindig ingatag és kiszámíthatatlan a helyzet, ezért nem teszi lehetővé a biztonságos és tartós feltételek melletti visszatérést. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa Hivatalának becslése szerint 2025 áprilisáig világszerte 6,9 millió Ukrajnából menekülő személyt vettek nyilvántartásba¹⁵.

- Az érdekelt felekkel folytatott konzultációk, valamint szakértői vélemények beszerzése és felhasználása**

A tényeken alapuló információk összegyűjtése érdekében a Bizottság a migrációs felkészültségi és válságkezelési hálózaton, valamint a szolidaritási platformon keresztül

¹³ A Bizottság platformot alakított ki, hogy az (EU) 2022/382 tanácsi határozat 3. cikkének (2) bekezdésével összhangban koordinálja a tagállamok operatív válaszhelyezkedéseit. A platform többek között információkat gyűjt és megvizsgálja a tagállamokban azonosított szükségleteket, valamint koordinálja azok kielégítésének operatív nyomon követését.

¹⁴ Világbank-csoport, „Ukraine Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4) (February 2022 – December 2024)” (Az ukrajnai károk és igények negyedik gyorsfelmérése, 2022. február – 2024. december)

¹⁵ Ukraine Refugee Situation (Az ukrajnai menekültügyi helyzet).

rendszeresen konzultált a tagállami hatóságokkal, az Európai Külügyi Szolgálattal, továbbá az érintett uniós ügynökségekkel, az ukrán hatóságokkal és nemzetközi szervezetekkel, miközben fenntartotta a nem kormányzati és civil társadalmi szervezetekkel folytatott információcserét.

A Bizottság az Európai Unió Tanácsának soros elnökségeivel együttműködve miniszteri szinten, továbbá a Tanács integrációs, migrációs és kiutasítási munkacsoportjában (IMEX), a Bevándorlással, Határokkal és Menekültüggyel Foglalkozó Stratégiai Bizottságában (SCIFA) és a menekültügyi munkacsoportban 2025 áprilisában tartott ülésorozat keretében konzultált a tagállamokkal az átmeneti védelem 2025 márciusát követő jövőjéről, ahol a tagállamok hangsúlyozták, hogy az átmeneti védelmet a lehető leghamarabb meg kell hosszabbítani további egy évvel a közös európai reagálás fenntartása érdekében. A SCIFA legutóbbi, 2024. áprilisi ülésén a tagállamok elismerték, hogy a jelenlegi ingatag helyzet nem teszi lehetővé az átmeneti védelem alkalmazási körének megváltoztatását. Amennyiben azonban a helyzet a jövőben kedvező lesz, és az átmeneti védelemből való fokozatos és összehangolt átmenettel való összhang biztosítása érdekében további megbeszélésekre kerül sor az átmeneti védelem hatályáról.

A szolidaritási platform keretében egyidejűleg kiegészítő megbeszélésekre került sor, amelyeken a tagállamok egyhangúlag kijelentették, hogy további egy évvel meg kell hosszabbítani az átmeneti védelmet a közös európai reagálás fenntartása, a kedvezményezettek számára az egyértelműség biztosítása, valamint annak érdekében, hogy a tagállamok nemzeti szinten megtehessek a szükséges közigazgatási és jogi lépéseket (például a tartózkodási engedélyek megújítását). Ezzel párhuzamosan a Bizottság rendszeres kapcsolatban áll az ukrán hatóságokkal, hogy információkat gyűjtsön a helyszínen kialakult helyzetről. Ugyanakkor a fent említett fórumokon eszmecserékre és párbeszédre került sor arról, hogy a további meghosszabbítással párhuzamosan biztosítani kell az átmeneti védelemből való zökkenőmentes átmenet biztosításához szükséges feltételeket, amelyek rugalmasságot biztosítanak ahhoz, hogy jobban lehessen reagálni az ingatag helyzetre, és jobban tükrözni lehessen a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek helyzetét az EU-ban és Ukrajnában. Emellett az átmeneti védelemről szóló irányelv 3. cikkével összhangban a Bizottság külön kikérte az UNHCR véleményét, amely folyamatosan értékeli a helyzetet és releváns információkat szolgáltat, valamint felméréseket végez a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek szándékairól. 2025 márciusában 109 civil társadalmi szervezet együttes nyilatkozatot¹⁶ tett közzé a lakóhelyüket elhagyni kényszerült, Ukrajnából érkező személyek helyzetéről, amelyben többek között felszólította a Bizottságot, hogy terjesszen elő egy az átmeneti védelem további meghosszabbítására irányuló javaslatot.

• **Alapjogok**

Ez a javaslat tiszteletben tartja az alapvető jogokat, és betartja a különösen az Európai Unió Alapjogi Chartája által elismert elveket, valamint a nemzetközi jogból – így többek között az 1967. január 31-i New York-i jegyzőkönyvvel módosított, a menekültek jogállásáról szóló, 1951. július 28-i genfi egyezményből – eredő kötelezettségeket.

4. KÖLTSÉGVETÉSI VONZATOK

Oroszország Ukrajna elleni agressziós háborújának kezdete óta az átmeneti védelemről szóló irányelv alkalmazásához kapcsolódó finanszírozási igényeket a 2014–2020-as és a 2021–

¹⁶ Joint statement signed by 109 humanitarian and civil society organisations for long-term solutions for displaced Ukrainians (109 humanitárius és civil szervezet által aláírt közös nyilatkozat a lakóhelyüket elhagyni kényszerült ukránok számára nyújtandó hosszú távú megoldásokért).

2027-es időszakban, különösen a belügyi kohéziós politika¹⁷ keretében rendelkezésre álló, meglévő uniós finanszírozási eszközök költségvetéséből elégítették ki.

5. EGYÉB ELEMEEK

- **A javaslat egyes rendelkezéseinek részletes magyarázata**

Az *1. cikk* előírja az (EU) 2022/382 tanácsi végrehajtási határozat 2. cikkében említett, lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek átmeneti védelmének egy évvel (2026. március 5-től 2027. március 4-ig) történő meghosszabbítását.

A *2. cikk* meghatározza e határozat hatálybalépésének időpontját.

¹⁷ Az Európában lévő menekültekre irányuló kohéziós fellépés, az úgynevezett „CARE” csomag (CARE, CARE-plus és Fast-CARE).

Javaslat

A TANÁCS VÉGREHAJTÁSI HATÁROZATA**az (EU) 2022/382 végrehajtási határozattal bevezetett átmeneti védelem 2027. március 4-ig történő meghosszabbításáról**

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre,

tekintettel a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről szóló, 2001. július 20-i 2001/55/EK tanácsi irányelvre¹⁸ és különösen annak 4. cikke (2) bekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság javaslatára,

mivel:

- (1) A Tanács 2022. március 4-én elfogadta a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek Ukrajnából való tömeges beáramlása tényének a 2001/55/EK irányelv 5. cikke értelmében történő megállapításáról szóló (EU) 2022/382 végrehajtási határozatot¹⁹, amely átmeneti védelmet vezetett be.
- (2) A 2001/55/EK irányelv 4. cikkének (1) bekezdésével összhangban az átmeneti védelem először egy éves kezdeti időszakra, 2023. március 4-ig került alkalmazásra, majd automatikusan további egy évvel, 2024. március 4-ig meghosszabbították.
- (3) A Tanács 2023. október 19-én elfogadta az (EU) 2023/2409 végrehajtási határozatot²⁰, amellyel 2025. március 4-ig meghosszabbította az (EU) 2022/382 végrehajtási határozattal bevezetett átmeneti védelmet. A Tanács 2024. június 11-én elfogadta az (EU) 2024/1836 végrehajtási határozatot²¹, amellyel 2026. március 4-ig meghosszabbította az (EU) 2022/382 végrehajtási határozattal bevezetett átmeneti védelmet.
- (4) A 2001/55/EK irányelv aktiválásával összefüggésben a tagállamok nyilatkozatban²² egyhangúlag megállapodtak abban, hogy nem alkalmazzák az említett irányelv {a

¹⁸ HL L 212., 2001.8.7., 12. o., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj>.

¹⁹ A Tanács (EU) 2022/382 végrehajtási határozata (2022. március 4.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek Ukrajnából való tömeges beáramlása tényének a 2001/55/EK irányelv 5. cikke értelmében történő megállapításáról és átmeneti védelem bevezetéséről (HL L 71., 2022.3.4., 1. o., ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj).

²⁰ A Tanács (EU) 2023/2409 végrehajtási határozata (2023. október 19.) az (EU) 2022/382 végrehajtási határozattal bevezetett átmeneti védelem meghosszabbításáról (HL L, 2023/2409, 2023.10.24., ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2023/2409/oj).

²¹ A Tanács (EU) 2024/1836 végrehajtási határozata (2024. június 25.) az (EU) 2022/382 végrehajtási határozattal bevezetett átmeneti védelem meghosszabbításáról (HL L, 2024/1836, 2024.7.3., ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/1836/oj).

²² A tagállamok nyilatkozata.

2001/55/EK irányelv} 11. cikkét egy adott tagállamban az (EU) 2022/382 végrehajtási határozattal összhangban átmeneti védelemben részesülő és engedély nélkül egy másik tagállamba továbbutazó személyek tekintetében, kivéve, ha a tagállamok kétoldalú alapon másként állapodnak meg.

- (5) Tekintettel arra, hogy egy személyt egy időben csak egy tagállamban illethetnek meg az átmeneti védelemhez fűződő jogok, ennek biztosítása érdekében, valamint hogy elkerüljék az átmeneti védelem céljából történő többszörös nyilvántartásba vételt, a tagállamoknak el kell utasítaniuk a 2001/55/EK irányelv 8. cikkének (1) bekezdése alapján benyújtott tartózkodási engedély iránti kérelmeket, ha nyilvánvaló, hogy az érintett személy ezen az alapon már megszerezte a tartózkodási engedélyt egy másik tagállamban, és ezért ott él az átmeneti védelemhez kapcsolódó jogokkal, a szociális ellátást is beleértve. Ez összhangban lenne az Európai Unió Bíróságának a C-753/23. sz. ügyben hozott ítéletével és különösen annak 30. pontjával.
- (6) Az operatív célú, időszerű helyzetkép biztosítása, a tartózkodási engedélyek kiadásának következetes adminisztrációja és felügyelete érdekében a tagállamoknak rendszeresen pontos és időszerű adatokat kell feltölteniük az átmeneti védelem nyilvántartásba vételi platformjára, beleértve az inaktív regisztrációkra vonatkozó adatokat is.
- (7) Az Unióban jelenleg közel 4,3 millió lakóhelyét elhagyni kényszerült, Ukrajnából érkező személy részesül átmeneti védelemben. A nyilvántartásba vett, átmeneti védelmet élvező személyek összlétszáma – folyamatosan kismértékben növekvő tendencia mellett – továbbra is stabil, mintegy 4,3 millió, és kevesen jelentették be, hogy véglegesen visszatérnek Ukrajnába. Az ukrajnai helyzet nem teszi lehetővé a lakóhelyét elhagyni kényszerült személyek többségének biztonságos és tartós feltételek melletti visszatérését Ukrajnába. A Nemzetközi Migrációs Szervezet becslése szerint 2025 áprilisában 3 757 000 belső menekült volt Ukrajnában. A belső menekültek kétharmada (66 %) több mint két éve, 79 %-a pedig több mint egy éve kényszerült elhagyni lakóhelyét. A több mint két éve lakóhelyüket elhagyni kényszerült belső menekültek aránya az ország nyugati részén élő belső menekültek körében volt a legmagasabb (78 %). Az ENSZ Humanitárius Ügyeket Koordináló Hivatalának becslése szerint Ukrajnában 2025-ben több mint 12,7 millió ember szorul sürgős humanitárius segítségnyújtásra.
- (8) Emellett Oroszország agressziós háborúja, többek között az Ukrajna-szerte a polgári lakosság ellen intézett egyre intenzívebb ismételt légicsapások következtében az országban kialakult nehéz humanitárius helyzet, nagy fokú instabilitás és bizonytalanság miatt nem zárható ki, hogy további személyek érkeznek nagy számban az Unióba. Továbbra is fennáll az eskaláció kockázata. Ugyanakkor a nemzeti menekültügyi rendszerek további hatékony működését is veszélyeztetné, ha az átmeneti védelem hamarosan megszűnne, és az átmeneti védelemben részesült személyek mindegyike egyszerre nyújtana be nemzetközi védelem iránti kérelmet.
- (9) Mivel a lakóhelyüket elhagyni kényszerült és az Unióban tartózkodó, átmeneti védelemben részesülő személyek magas száma valószínűleg nem fog csökkenni mindaddig, amíg az Ukrajna elleni háború folytatódik, 2026. március 5-től meg kell hosszabbítani az átmeneti védelmet az Unióban jelenleg átmeneti védelemben részesülő vagy ilyen védelemre szoruló személyek helyzetének rendezése érdekében, mivel ez a jogállás azonnali védelmet nyújt és harmonizált jogokhoz biztosít hozzáférést, egyúttal minimálisra csökkenti az alaki követelményeket az Unióba irányuló tömeges beáramlás esetén. Az átmeneti védelem meghosszabbításának azt is

elő kell segítenie, hogy az átmeneti védelemben részesülők által az átmeneti védelem addigra bekövetkező megszűnése esetén 2026. március 4-ig, vagy az ukrajnai háború elől menekülő és az Unióba érkező személyek által az említett időpontot követően és 2027. március 4. előtt benyújtható nemzetközi védelem iránti kérelmek számának jelentős növekedése ne terhelje túl a tagállamok menekültügyi rendszereit.

- (10) Ezért, tekintettel arra, hogy az átmeneti védelem indokai továbbra is fennállnak, a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek (EU) 2022/382 végrehajtási határozatban említett kategóriáinak átmeneti védelmét 2027. március 4-ig meg kell hosszabbítani.
- (11) Ez a határozat tiszteletben tartja az Európai Unió Alapjogi Chartája által elismert alapvető jogokat és elveket.
- (12) A Tanács újólal megerősíti elkötelezettségét amellet, hogy mindaddig támogatást nyújtson Ukrajnának és népének, ameddig csak szükséges, és ismételten hangsúlyozza, hogy támogatja az ENSZ Alapokmányában foglalt elveken és a nemzetközi jogon alapuló, átfogó, igazságos és tartós békét, valamint fenntartható tűzszünet esetén a Tanács készen áll arra, hogy a 2001/55/EK irányelv 6. cikke (1) bekezdésének b) pontjával összhangban járjon el.
- (13) Írországra nézve a 2001/55/EK irányelv kötelező, ezért Írország részt vesz e határozat elfogadásában és alkalmazásában.
- (14) Az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez csatolt, Dánia helyzetéről szóló 22. jegyzőkönyv 1. és 2. cikke értelmében Dánia nem vesz részt ennek a végrehajtási határozatnak az elfogadásában, az rá nézve nem kötelező és nem alkalmazandó,

ELFOGADTA EZT A HATÁROZATOT:

1. cikk

Az Ukrajnából érkező, lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyeknek nyújtott, az (EU) 2022/382 végrehajtási határozat 2. cikkében említett és az (EU) 2023/2409 végrehajtási határozattal és az (EU) 2024/1836 végrehajtási határozattal meghosszabbított átmeneti védelem további egy évvel, 2027. március 4-ig meghosszabbodik.

2. cikk

Ez a határozat az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való kihirdetését követő huszadik napon lép hatályba.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

*a Tanács részéről
az elnök*