KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 11.6.2024 r.
COM(2024) 253 final

2024/0143 (NLE)

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

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

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

4 marca 2022 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą 2022/382[1] i uruchomiła dyrektywę Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. („dyrektywa w sprawie tymczasowej ochrony”)[2] w odniesieniu do niektórych kategorii[3] osób wysiedlonych 24 lutego 2022 r. lub po tym dniu w wyniku rozpoczętej tego dnia inwazji rosyjskich sił zbrojnych na Ukrainę. 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, tj. do 4 marca 2024 r.

W myśl art. 4 ust. 2 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony w przypadku gdy nie ustały przyczyny, dla których tymczasowa ochrona została wprowadzona, Rada, na wniosek Komisji uwzględniający wszelkie propozycje państw członkowskich przedłożenia wniosku Radzie, może zdecydować, stanowiąc kwalifikowaną większością, o przedłużeniu czasu trwania tymczasowej ochrony do jednego roku. Tymczasową ochronę przedłużono o kolejny rok, tj. do 4 marca 2025 r.[4]

Celem niniejszego wniosku jest przedłużenie o kolejny rok tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą Rady 2022/382. W efekcie zapewni to ciągłą tymczasową ochronę osobom zaklasyfikowanym do kategorii określonych w decyzji wykonawczej Rady 2022/382 przez okres od 5 marca 2025 r. do 4 marca 2026 r.

Obecnie ponad 4,19 mln wysiedleńców z Ukrainy, wśród których jedną trzecią stanowią dzieci, korzysta z tymczasowej ochrony na terenie UE. Liczba aktywnych rejestracji wskazująca liczbę osób korzystających z tymczasowej ochrony w państwach członkowskich UE utrzymuje się na stałym poziomie i wynosi ok. 4 mln, przy czym zauważalna jest niewielka, acz stała tendencja wzrostowa (z 4 mln we wrześniu 2023 r. do 4,19 mln w maju 2024 r.)[5]. Wśród państw członkowskich, które przyjęły najwięcej beneficjentów tymczasowej

---

1 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.

2 DYREKTYWA 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.

3 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.

4 Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2023/2409 z dnia 19 października 2023 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382 (europa.eu).

5 Informacje na podstawie danych zamieszczonych na platformie rejestracji do celów tymczasowej ochrony i przekazywanych za pośrednictwem unijnej sieci ds. reagowania w obszarze migracji i na wypadek kryzysu migracyjnego.

ochrony, są Niemcy (ponad 1,2 mln), Polska (blisko 1 mln) i Czechy (ok. 400 000).[6] Od września 2023 r. liczba decyzji o udzieleniu tymczasowej ochrony jest stabilna i wynosi około 65 000 miesięcznie, aczkolwiek widoczna jest niewielka tendencja spadkowa.

Od chwili uruchomienia dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony państwa członkowskie podejmują istotne działania, aby wspierać wysiedleńców z Ukrainy oraz ułatwić im integrację ze społeczeństwem przyjmującym i na rynku pracy. Państwa UE nie ustawały także w wysiłkach, aby wzmocnić zdolność przyjmowania i planowanie ewentualnościowe. Tym, co niezmiennie charakteryzuje odpowiedź UE na rosyjską napaść na Ukrainę, jest głęboka solidarność, po pierwsze, z Ukrainą i jej narodem, co widać w wysiłkach państw członkowskich i ich mieszkańców przyjmujących wysiedleńców; po drugie, wśród państw członkowskich, które zdecydowały się odstąpić od stosowania art. 11 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony.

Platforma rejestracji do celów tymczasowej ochrony działa od 31 maja 2022 r. i ma za zadanie 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 ewentualne nadużycia. Aby zapewnić właściwe funkcjonowanie platformy, należy regularnie przesyłać do niej dane i w stosownych przypadkach przeprowadzać szybkie działania następcze w razie podwójnych rejestracji. Platforma będzie działała tak długo, jak obowiązuje tymczasowa ochrona. W związku z przedłużeniem tymczasowej ochrony nie są konieczne zmiany w funkcjonowaniu platformy.

Poza tym z uwagi na to, że z praw wynikających z tymczasowej ochrony można w danym momencie korzystać tylko w jednym państwie członkowskim, w przypadku gdy beneficjenci tymczasowej ochrony przeprowadzają się do innego państwa członkowskiego, w którym zostają objęci tymczasową ochroną, nie powinni oni korzystać z pomocy społecznej równocześnie w dwóch państwach członkowskich.

Konieczność dalszego udzielania ochrony oraz możliwość korzystania przez beneficjentów tymczasowej ochrony z takiej ochrony w wybranym przez nich państwie członkowskim wpływają na system przyjmowania w niektórych państwach Unii, zwłaszcza w tych, które odnotowują dużą liczbę beneficjentów tymczasowej ochrony i jednocześnie stoją w obliczu ogromnej liczby wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej lub zmagają się z niedoborem miejsc zakwaterowania. W tym kontekście ważne jest kontynuowanie w przyszłości prac, aby zapewnić większą równowagę wysiłków podejmowanych przez państwa członkowskie. Komisja będzie w dalszym ciągu uważnie monitorowała wpływ osób przybywających do Unii na zdolność państw członkowskich do ich przyjmowania. Komisja jest ponadto gotowa pomóc w prowadzeniu koniecznych dyskusji na ten temat i właściwych działań następczych. Priorytetem pozostaje samodzielność osób wysiedlonych i docelowo zapewnienie im długoterminowego zakwaterowania.

Uruchomienie dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony nie tylko zapewnia beneficjentom tymczasowej ochrony dostęp do szeregu zharmonizowanych praw, ale także w dalszym ciągu ogranicza ryzyko, że systemy azylowe nie będą w stanie przetwarzać napływających wniosków o azyl bez negatywnych skutków dla działania tego systemu.

Od początku rosyjskiej wojny napastniczej zaledwie około 53 000 obywateli Ukrainy złożyło wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej[7] w państwach członkowskich UE, Norwegii i Szwajcarii; dla porównania liczba osób wysiedlonych z Ukrainy, które zarejestrowały się

[6] Statystyki | Eurostat (europa.eu).

[7] Stan na 2 czerwca 2024 r.

w celu uzyskania tymczasowej ochrony, wynosi 4,19 mln. Choć liczba osób występujących o ochronę międzynarodową utrzymuje się na niskim poziomie – wbrew początkowym szacunkom wynoszącym od 1,2 mln do 3,2 mln – dotychczas w 2024 r. zauważa się względny wzrost liczby wniosków o azyl składanych przez obywateli Ukrainy (wzrost o 50% w porównaniu z analogicznym okresem w 2023 r.). Niemniej jednak te ograniczone ogólne liczby w dalszym ciągu pokazują, że tymczasowa ochrona spełniła swój cel, gdyż m.in. zapobiega przeciążeniu systemów azylowych państw członkowskich.

Jak wynika z badania monitorującego zamierzenia osób wysiedlonych, przeprowadzonego w lutym 2024 r. przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR)[8], odsetek wysiedleńców planujących powrót do Ukrainy w przyszłości lub mających nadzieję na taki powrót zmalał w porównaniu z danymi sprzed roku (z 77% do 64%), natomiast wzrósł odsetek osób, które się wahają (z 18% do 24%), jak również tych, które nie mają nadziei na powrót (z 5% do 11%). Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM) donosi[9], że zdecydowana większość osób (74%), które wzięły udział w jej badaniu, zamierza powrócić do Ukrainy, kiedy – i o ile – w kraju będzie bezpiecznie.

Ponadto według badania przeprowadzonego wspólnie przez Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu (EUAA) i Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)[10] 53% respondentów wyraziło chęć powrotu do Ukrainy po zakończeniu wojny, lecz duży odsetek uczestników badania (30%) się waha. Blisko 17% respondentów jest pewnych, że nie powróci, a głównym powodem są obawy związane z bezpieczeństwem w ich kraju pochodzenia.

Badania te potwierdzają, że osoby wysiedlone z Ukrainy wciąż nie są w stanie powrócić do kraju w bezpiecznych i trwałych warunkach.

Rosyjska wojna napastnicza w Ukrainie trwa i nie słabnie. Od marca 2024 r. dochodzi do wzmożonych i powtarzających się ataków z powietrza w całym kraju, powodujących wiele ofiar i znaczne szkody oraz mających istotny wpływ na infrastrukturę energetyczną kraju, co prowadzi do przerw w dostawie energii elektrycznej na szeroką skalę i zniszczeń elektrowni.

Celowe ataki przypuszczane przez Rosję bez rozróżnienia celu mają bezpośredni wpływ na życie ludności cywilnej w całym kraju, a nieprzewidywalne ataki z powietrza i ataki z użyciem dronów przekraczają granice ustanowionych i w dużej mierze stałych stref walki.

W marcu 2024 r. IOM szacowała liczbę osób przesiedlonych wewnętrznie w Ukrainie na poziomie 3,6 mln[11]. 80% przesiedlonych gospodarstw domowych pozostawało przesiedlonych przez co najmniej rok[12]. Według informacji przekazanych w sprawozdaniu pt. „Ukraine – Third Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA3)”[13] [„Ukraina – trzecia

8 Lives on hold: intentions and perspectives of refugees, refugee returnees and IDPs from Ukraine [„Życie w zawieszeniu: zamierzenia i perspektywy uchodźców, uchodźców powracających i osób wewnętrznie przesiedlonych z Ukrainy”], luty 2024 r.

9 Ukraine Response – Needs, Intentions & Integration Challenges - Displacement Tracking Matrix [„Odpowiedź Ukrainy – Potrzeby, zamierzenia i wyzwania związane z integracją– Matryca śledzenia wysiedleń”].

10 Voices in Europe: Experiences, hopes and aspirations of forcibly displaced persons from Ukraine [„Głosy w Europie: przeżycia, nadzieje i dążenia osób przymusowo wysiedlonych z Ukrainy”].

11 Ukraine – Conditions of Return Assessment Factsheet - Round 7 (May 2024) [„Ukraina – Zestawienie informacji nt. oceny warunków powrotu – Runda 7. (maj 2024 r.)”].

12 Ukraine – Internal Displacement Report - General Population Survey Round 15 (November – December 2023) [„Ukraina – Sprawozdanie w sprawie przesiedleń wewnętrznych – Badanie ankietowe populacji ogólnej – Runda 15. w okresie od listopada do grudnia 2023 r.”].

13 „Ukraine Third Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA3) (February2022 – December 2023)” [„Ukraina – trzecia szybka ocena szkód i potrzeb (RDNA3) w okresie od lutego 2022 r. do grudnia 2023 r.”], Grupa Banku Światowego.

szybka ocena szkód i potrzeb, (RDNA3)"] krajowy program wspierający osoby wewnętrznie przesiedlone zaczął zagrażać stabilności finansów publicznych. Co więcej, w sprawozdaniu donosi się o pogłębianiu się ubóstwa i braku bezpieczeństwa żywnościowego w 2023 r. Wojna ma różny wpływ na różne grupy społeczne: najbardziej skutki wojny odczuwają kobiety, osoby z niepełnosprawnościami, dzieci i młodzież, osoby wewnętrznie przesiedlone i osoby starsze.

Według szacunków Biura ONZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (OCHA) z grudnia 2023 r. ponad 14,6 mln osób w Ukrainie będzie potrzebować pilnej pomocy humanitarnej w 2024 r.[14]

Nieprzewidywalny rozwój wydarzeń w połączeniu z trudną sytuacją humanitarną w Ukrainie może także doprowadzić do dalszego napływu osób do Unii na dużą skalę, co może zrodzić konieczność objęcia ochroną kolejnych wysiedleńców.

Obecna niepewna i niestabilna sytuacja w Ukrainie pokazuje, że nie widać jednoznacznego rozwiązania dla osób korzystających z tymczasowej ochrony, które obecnie przebywają na terenie UE. Osoby te w dalszym ciągu wymagają ochrony wewnątrz Unii. Jednocześnie nadal zagrożone pozostaje wydajne działanie krajowych systemów azylowych, jeśli tymczasowa ochrona miałaby ustać i wszystkie osoby korzystające z tej ochrony równocześnie wystąpiłyby o ochronę międzynarodową.

Z uwagi na opisany rozwój sytuacji Komisja jest zdania, że nadal istnieją powody udzielania tymczasowej ochrony i że taką tymczasową ochronę należy zatem przedłużyć w ramach niezbędnej i stosownej reakcji na zaistniałą sytuację. Decyzję w sprawie takiego przedłużenia należy przyjąć w miarę możliwości jak najszybciej, zaś okres przedłużenia powinien wynosić jeden rok, tj. od 5 marca 2025 r. do 4 marca 2026 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.

Ponadto państwa członkowskie powinny móc podjąć w odpowiednim czasie niezbędne kroki prawne i administracyjne (np. odnowienie zezwoleń na pobyt), aby przygotować się do przedłużenia tymczasowej ochrony.

- **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, tj. 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 aktami prawnymi obejmującymi pakt o migracji i azylu, które niedawno przyjęto. Parlament i Rada zgodziły się zachować dyrektywę w sprawie tymczasowej ochrony jako część zestawu aktów prawnych pozostających do dyspozycji UE w razie masowego napływu osób. Dyrektywa w sprawie tymczasowej ochrony okazała się ważnym instrumentem zapewniającym natychmiastową

[14] Humanitarian needs and response plan Ukraine - Humanitarian Programme Cycle 2024, [„Potrzeby humanitarne w Ukrainie i plan odpowiedzi – Cykl programu humanitarnego w 2024 r."], OCHA, grudzień 2023 r.

ochronę w UE. Na obecnym etapie pozostaje ona najbardziej odpowiednim instrumentem w reakcji na przymusowe wysiedlenia w wyniku rosyjskiej napaści na Ukrainę.

- **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. Wniosek jest również zgodny z unijnymi środkami ograniczającymi oraz innymi działaniami także przyjętymi w odpowiedzi na niczym niesprowokowaną i nieuzasadnioną agresję wojskową Rosji wobec Ukrainy. 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 Unii Europejskiej określone kompetencje w tym zakresie. 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 rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii Europejskiej.

Sytuacja w Ukrainie w wyniku rosyjskiej wojny napastniczej wciąż 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 4,19 mln osób obecnie przebywających w Unii. Nadal utrzymuje się masowy napływ wysiedleńców, a dodatkowo nie można wykluczyć dalszego napływu na dużą skalę ze względu na wciąż niestabilną sytuację w Ukrainie. 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 wyzwaniem 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 4,19 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 współmierną do bieżącej sytuacji, gdyż tymczasowa ochrona zapobiega przeciążeniu systemów azylowych państw członkowskich w związku z dużą liczbą wniosków składanych przez osoby przybywające 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**

Operacyjna pozostaje unijna sieć ds. planu gotowości do reagowania w obszarze migracji i na wypadek kryzysu migracyjnego, w której kładzie się nacisk na Ukrainę, oraz platforma solidarności „Ukraina”[15]. Celem sieci jest zapewnienie wspólnej orientacji sytuacyjnej dotyczącej skutków migracyjnych pełnoskalowej rosyjskiej inwazji na Ukrainę oraz gotowości UE i państw członkowskich. Natomiast celem platformy solidarności jest skoordynowana odpowiedź na kryzys poprzez regularną wymianę informacji. W tym kontekście na obu forach dyskutowano na temat zwiększenia ogólnego stanu gotowości na poziomie UE, w tym wzmocnienia planowania ewentualnościowego. Stale gromadzone są informacje i dane dotyczące obecnej sytuacji i przemieszczania się ludzi. Na platformie rejestracji do celów tymczasowej ochrony prowadzone są doraźne dyskusje o tym, w jaki sposób ulepszyć odpowiednią wymianę informacji o beneficjentach tymczasowej ochrony oraz o adekwatnej ochronie przewidzianej w prawie krajowym państw członkowskich. Jednocześnie platforma pozwala wykrywać podwójne rejestracje w danym państwie członkowskim i w całej UE.

[15] Komisja stworzyła platformę z myślą o koordynowaniu reagowania operacyjnego państw członkowskich zgodnie z art. 3 ust. 2 decyzji Rady 2022/382. Za pomocą platformy m.in. gromadzi się informacje, analizuje potrzeby zidentyfikowane w państwach członkowskich oraz koordynuje operacyjne działania następcze w odpowiedzi na te potrzeby.

Co więcej, Komisja Europejska, organizacje 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[16].

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, a także ocenia warunki powrotu. Biuro UNHCR regularnie publikuje informacje dotyczące zamierzeń i perspektyw osób przesiedlonych (także wewnętrznie) 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. W kwietniu 2024 r. Biuro UNHCR szacowało, że na całym świecie liczba osób, które uciekły z Ukrainy, sięga 6,4 mln[17].

- **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.

Komisja we współpracy z rotacyjnymi prezydencjami Rady Unii Europejskiej zasięgnęła opinii państw członkowskich na temat przyszłości tymczasowej ochrony po marcu 2025 r. na poziomie ministerialnym, a także w ramach Strategicznego Komitetu ds. Imigracji, Granic i Azylu (SCIFA) przy Radzie (w listopadzie 2023 r.) oraz w ramach Grupy Roboczej ds. Azylu (w marcu 2024 r.). Państwa członkowskie zwróciły uwagę na konieczność przedłużenia tymczasowej ochrony w miarę możliwości jak najszybciej. Równoczesne i uzupełniające dyskusje prowadzone były na platformie solidarności, gdzie państwa członkowskie jednomyślnie wyraziły konieczność przedłużenia tymczasowej ochrony o kolejny rok, aby utrzymać wspólną reakcję Europy, zapewnić beneficjentom jasną sytuację oraz umożliwić sobie podjęcie niezbędnych czynności administracyjnych i prawnych na poziomie krajowym (np. odnowienie zezwoleń na pobyt). Komisja utrzymywała też regularne kontakty z władzami ukraińskimi, aby uzyskać informacje na temat sytuacji w terenie. Kontynuowane są dyskusje na temat potrzeby stworzenia warunków dla bezproblemowego odejścia od tymczasowej ochrony na rzecz alternatywnych krajowych statusów prawnych. Zgodnie z art. 3 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony Komisja zasięgnęła opinii UNHCR, które ocenia sytuację, bada zamiary wysiedleńców i przekazuje istotne informacje. W lutym 2024 r. Rada Europejska ds. Uchodźców i Wypędzonych (ECRE) opublikowała sprawozdanie[18], natomiast w marcu 2024 r. 140 organizacji społeczeństwa obywatelskiego

[16] „Ukraine Third Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA3) (February2022 – December 2023)" [„Ukraina – trzecia szybka ocena szkód i potrzeb (RDNA3) w okresie od lutego 2022 r. do grudnia 2023 r."], Grupa Banku Światowego.

[17] Ukraine Refugee Situation [„Sytuacja uchodźców ukraińskich"].

[18] Transitioning out of the Temporary Protection Directive [„Proces odchodzenia od dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony"], Europejska Rada ds. Uchodźców i Wypędzonych, luty 2024 r.

wydało wspólne oświadczenie[19] w sprawie sytuacji osób wysiedlonych z Ukrainy, wzywając m.in. Komisję do rozważenia wniosku w sprawie dalszego przedłużenia tymczasowej ochrony.

- **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. WPŁYW NA BUDŻET

Od początku rosyjskiej wojny napastniczej 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.

Dzięki temu państwa członkowskie zyskały dostęp do niewykorzystanych funduszy i mogły szybko przekierować je w ramach programów na lata 2014-2020 na finansowanie pilnych potrzeb związanych z migracją i zarządzaniem granicami w związku z ogromną liczbą osób uciekających przed wojną w Ukrainie i przybywających do UE. 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. Do spełniania potrzeb państw członkowskich w zakresie finansowania w związku ze stosowaniem dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony przyczyniają się również programy funduszy w obszarze spraw wewnętrznych na lata 2021-2027 w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI), Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz (IZGW) oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (FBW). Wstępnie wyasygnowano 9,4 mld EUR na programy krajowe, natomiast w 2025 r. nastąpi dodatkowy przydział w kwocie 1,9 mld EUR w wyniku przeglądu śródokresowego tych programów. Ponadto w kontekście rewizji śródokresowej wieloletnich ram finansowych (WRF) w lutym 2024 r. uzgodniono zwiększenie zasobów w ramach działu 4 o 2 mld EUR na lata 2025–2027. Te dodatkowe zasoby posłużą do wsparcia państw członkowskich w zarządzaniu pilnymi wyzwaniami i potrzebami w ramach migracji i zarządzania granicami w państwach członkowskich pierwszej linii, a także w państwach UE odczuwających skutki wojny w Ukrainie i na Bliskim Wschodzie. Zasoby te zostaną wykorzystane również przy wdrażaniu paktu o migracji i azylu, w tym nowych procedur granicznych.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

W art. 1 przewidziano przedłużenie tymczasowej ochrony o rok (z 5 marca 2025 r. do 4 marca 2026 r.) dla wysiedleńców, o których mowa w art. 2 decyzji wykonawczej Rady 2022/382.

W art. 2 ustanowiono datę wejścia w życie tej decyzji.

---

[19] The EU must provide future-proof solutions for people displaced from Ukraine [„UE musi wypracować zachowujące aktualność rozwiązania dla osób wysiedlonych z Ukrainy”], organizacje europejskie i międzynarodowe, 4 marca 2024 r.

2024/0143 (NLE)

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[20], w szczególności jej art. 4 ust. 2,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) 4 marca 2022 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą (UE) 2022/382[21] stwierdzającą istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującą wprowadzeniem tymczasowej ochrony.

(2) Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2001/55/WE tymczasowa ochrona obowiązywała najpierw przez początkowy okres jednego roku, tj. do dnia 4 marca 2023 r., a następnie została automatycznie przedłużona o dodatkowy rok do dnia 4 marca 2024 r.

(3) Dnia 19 października 2023 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą (UE) 2023/2409[22] w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382 do dnia 4 marca 2025 r., zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy.

(4) W kontekście uruchomienia dyrektywy 2001/55/WE państwa członkowskie jednomyślnie zgodziły się w oświadczeniu[23] nie stosować jej art. 11 w stosunku do osób, które korzystają z tymczasowej ochrony w danym państwie członkowskim zgodnie z decyzją wykonawczą Rady 2022/382 i które dostają się bez zezwolenia na terytorium innego państwa członkowskiego, chyba że państwa członkowskie postanowią inaczej na podstawie umowy dwustronnej.

---

20 Dz.U. L 212 z 7.8.2001, s. 12, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj.

21 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj).

22 Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2023/2409 z dnia 19 października 2023 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382 (Dz.U. L, 2023/2409, 24.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2023/2409/oj).

23 Wniosek w sprawie DECYZJI WYKONAWCZEJ RADY stwierdzającej istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. i skutkującej wprowadzeniem tymczasowej ochrony – Oświadczenie państw członkowskich.

(5) Z uwagi na to, że z praw wynikających z tymczasowej ochrony można w danym momencie korzystać tylko w jednym państwie członkowskim, w przypadku gdy beneficjenci tymczasowej ochrony przeprowadzają się do innego państwa członkowskiego, w którym zostają objęci tymczasową ochroną, nie powinni oni korzystać z pomocy społecznej równocześnie w dwóch państwach członkowskich.

(6) Z tymczasowej ochrony w Unii korzysta obecnie około 4,19 mln wysiedleńców z Ukrainy. Ogólna liczba rejestracji osób korzystających z tymczasowej ochrony utrzymuje się na stałym poziomie i wynosi ok. 4,19 mln, przy czym zauważalna jest niewielka, acz stała tendencja wzrostowa i niewiele osób deklaruje chęć powrotu na stałe do Ukrainy. Sytuacja w Ukrainie nie pozwala na powrót wysiedleńców do tego kraju w bezpiecznych i trwałych warunkach. Według szacunków Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji z marca 2024 r. liczba osób przesiedlonych wewnętrznie w Ukrainie wynosiła 3,6 mln. 80% wszystkich osób wewnętrznie przesiedlonych pozostawało wewnętrznie przesiedlonych przez rok lub dłużej. Według szacunków Biura ONZ ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (OCHA) ponad 14,6 mln osób w Ukrainie potrzebuje pilnej pomocy humanitarnej w 2024 r.

(7) Co więcej nie można wykluczyć dalszego napływu wysiedleńców na dużą skalę z powodu trudnych warunków humanitarnych, dużej niestabilności i niepewnej sytuacji w Ukrainie w wyniku wrogich działań Rosji, w tym wzmożonych i powtarzających się ataków z powietrza na ludność cywilną w całym kraju. Utrzymuje się ryzyko eskalacji konfliktu. Jednocześnie nadal zagrożone jest wydajne działanie krajowych systemów azylowych, gdyby tymczasowa ochrona miała ustać i wszystkie osoby korzystające z tymczasowej ochrony w tym samym momencie wystąpiłyby o ochronę międzynarodową.

(8) 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 dnia 5 marca 2025 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 dnia 4 marca 2025 r., gdyby do tego czasu miała ustać tymczasowa ochrona, lub przez osoby uciekające przed wojną w Ukrainie i przybywające do Unii po tej dacie i przed dniem 4 marca 2026 r.

(9) Z uwagi na utrzymujące 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 dnia 4 marca 2026 r.

(10) Niniejsza decyzja wykonawcza nie narusza praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanymi w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

(11) Irlandia jest związana dyrektywą 2001/55/WE, a zatem uczestniczy w przyjęciu i stosowaniu niniejszej decyzji wykonawczej.

(12) 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 wysiedleńcom z Ukrainy, o których mowa w art. 2 decyzji wykonawczej (UE) 2022/382, i przedłużoną decyzją wykonawczą (UE) 2023/2409 przedłuża się o jeden rok do dnia 4 marca 2026 r.

Artykuł 2

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

Sporządzono w Brukseli dnia r.

W imieniu Rady
Przewodniczący