EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 19.9.2023
COM(2023) 546 final

2023/0331 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON TÄYTÄNTÖÖNPANOPÄÄTÖS

täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2022/382 aloitetun tilapäisen suojelun jatkamisesta

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

• Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Venäjän Ukrainaan kohdistaman täysimittaisen hyökkäyksen ensimmäisten viikkojen aikana unioniin saapui enimmillään noin 200 000 henkilöä päivässä. Joukoittaisen maahantulon laajuuden ja intensiteetin vuoksi komissio ehdotti neuvostolle 20. heinäkuuta 2001 annetun neuvoston direktiivin 2001/55/EY, jäljempänä ’tilapäistä suojelua koskeva direktiivi’, aktivointia. Se on tilanteeseen sopivin EU:n väline, sillä se tarjoaa asianomaisille henkilöille riittävän suojan ja varmistaa samalla, ettei Ukrainan sotaa pakenevien henkilöiden huomattava määrä aiheuta jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien kestokyvyn ylittymistä.

Neuvosto hyväksyi 4. maaliskuuta 2022 täytäntöönpanopäätöksen 2022/382[1] ja aktivoi tilapäistä suojelua koskevan direktiivin tiettyjen sellaisten henkilöryhmien[2] osalta, jotka ovat lähteneet maasta 24. helmikuuta 2022 tai sen jälkeen Venäjän asevoimien kyseisenä päivänä aloittaman sotilaallisen hyökkäyksen vuoksi. Tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan tilapäisen suojelun voimassaoloaika on lähtökohtaisesti yksi vuosi, ja sitä voidaan jatkaa ilman eri toimenpiteitä kuusi kuukautta kerrallaan enintään vuoden ajan. Tilapäistä suojelua jatkettiin ilman eri toimenpiteitä vuodella, ja se on tällä hetkellä voimassa 3. maaliskuuta 2024 saakka.

Tämän ehdotuksen tarkoituksena on jatkaa neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä 2022/382 käyttöön otetun tilapäisen suojelun voimassaoloa edelleen yhdellä vuodella. Näin neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä 2022/382[3] yksilöityjen henkilöryhmien tilapäinen suojelu jatkuu 4. päivästä maaliskuuta 2024 3. päivään maaliskuuta 2025.

Tilapäistä suojelua koskevan direktiivin tavoitteena on vahvistaa vähimmäisvaatimukset tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden, jotka eivät voi palata kotimaahansa, joukottaisen, kolmansista maista tapahtuvan maahantulon tilanteissa, ja edistää jäsenvaltioiden välistä tasapainoa näiden henkilöiden vastaanottamisessa ja tästä aiheutuvien rasitusten jakamisessa. Tilapäistä suojelua koskevan direktiivin aktivoinnin ansiosta Venäjän Ukrainaan kohdistamaa hyökkäystä pakenevilla henkilöillä on kaikkialla unionissa yhdenmukaiset oikeudet, jotka kattavat oleskeluoikeuden, mahdollisuuden työskennellä toisen palveluksessa tai itsenäisenä ammatinharjoittajana, asianmukaisen majoituksen, alle 18-vuotiaiden pääsyn koulutukseen, tarvittavan sosiaalihuollon, lääketieteellisen tai muunlaisen hoidon, toimeentuloturvan ja yksin maahan tulevien alaikäisten oikeuden lailliseen huoltajaan.

Sen tärkeänä tarkoituksena on myös lieventää sitä riskiä, että turvapaikkajärjestelmät eivät kykenisi käsittelemään maahantulomäärää niiden toiminnan tehokkuuden kärsimättä.

---

[1] Neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2022/382, annettu 4 päivänä maaliskuuta 2022, Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteen toteamisesta direktiivin 2001/55/EY 5 artiklan nojalla ja sen seurauksena tilapäisen suojelun antamisesta.

[2] Neuvoston täytäntöönpanopäätöksen 2022/382 2 artiklassa säädetään, että tilapäistä suojelua sovelletaan a) Ukrainassa ennen 24. helmikuuta 2022 asuneisiin Ukrainan kansalaisiin; b) kansalaisuudettomiin henkilöihin ja muiden kolmansien maiden kuin Ukrainan kansalaisiin, jotka saivat kansainvälistä suojelua tai vastaavaa kansallista suojelua Ukrainassa ennen 24. päivää helmikuuta 2022; ja c) a ja b kohdassa tarkoitettujen henkilöiden perheenjäseniin. Jäsenvaltiot soveltavat joko kyseistä päätöstä tai kansallisen lainsäädäntönsä mukaista asianmukaista suojelua kansalaisuudettomiin henkilöihin ja muiden kolmansien maiden kuin Ukrainan kansalaisiin, jotka voivat osoittaa oleskelleensa laillisesti Ukrainassa ennen 24. päivää helmikuuta 2022 Ukrainan lainsäädännön mukaisesti myönnetyn voimassa olevan pysyvän oleskeluluvan perusteella ja jotka eivät voi palata lähtömaahansa tai lähtöalueelleen turvallisesti ja pysyvästi.

[3] EUVL L 71, 4.3.2022, s. 1.

Tilapäisen suojelun perusteella myönnettyjen oikeuksien välittömän saamisen ansiosta jäsenvaltioille aiheutuvat muodollisuudet minimoitiin, jolloin ne pystyivät reagoimaan nopeammin kiireelliseen tilanteeseen. Solidaarisuus on ollut tunnusomainen piirre EU:n reaktiossa Venäjän Ukrainaan kohdistamaan hyökkäykseen ja osoitus unionin yhtenäisyydestä. Jäsenvaltiot muun muassa ilmaisivat halukkuutensa olla soveltamatta tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 11 artiklaa, mikä helpottaa tilapäistä suojelua yhdessä jäsenvaltiossa saavien henkilöiden muuttoa toiseen jäsenvaltioon ja tilapäisen suojelun saantia siellä.

Välittömästi tilapäistä suojelua koskevan direktiivin aktivoinnin jälkeen oli olennaisen tärkeää perustaa tilapäinen alusta, jonka avulla jäsenvaltiot voisivat jakaa tietoja direktiivin 10 ja 27 artiklan mukaista tilapäistä suojelua saaviksi rekisteröidyistä henkilöistä. Komissio kehitti tilapäisen suojelun rekisteröintialustan vain kuudessa viikossa, ja se on ollut toiminnassa 31. toukokuuta 2022 alkaen. Alustan tarkoituksena on antaa osapuolille mahdollisuus vaihtaa tietoja sen varmistamiseksi, että tilapäistä suojelua tai kansallisen lainsäädännön mukaista asianmukaista suojelua saavat henkilöt pystyvät tosiasiallisesti hyötymään oikeuksistaan kaikissa jäsenvaltioissa ja rajoittaa samalla mahdollista väärinkäyttöä erityisesti siksi, että jäsenvaltioiden on sen ansiota mahdollista havaita päällekkäiset rekisteröinnit. Alustan toiminta jatkuu niin kauan kuin tilapäinen suojelu on voimassa, eikä sen toimintaa tarvitse muuttaa tämän tilapäisen suojelun jatkamista koskevan ehdotuksen vuoksi.

Venäjän hyökkäyssodan alkamisen jälkeen 4,1 miljoonaa Ukrainasta paennutta henkilöä on hakenut tilapäistä suojelua, mutta he jättivät EU:n jäsenvaltioissa, Norjassa ja Sveitsissä vain noin 39 560 kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta. Suurin osa näistä hakemuksista tehtiin muutaman ensimmäisen viikon aikana Venäjän aloitettua täysimittaisen hyökkäyksen Ukrainaan, ja tuolloin arvioitiin, että 1,2–3,2 miljoonaa henkilöä tekisi niin. Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vähäinen määrä osoittaa, että tilapäinen suojelu on toiminut tarkoitetulla tavalla ja muun muassa estänyt jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien ylikuormittumisen.

Tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan neuvosto voi komission ehdotuksesta jatkaa tilapäistä suojelua enintään yhdellä vuodella, jos sille on yhä perusteita. Tilapäisen suojelun ensimmäistä vuotta koskevassa tiedonannossaan[4] komissio ilmoitti olevansa valmis tekemään tarvittaessa ehdotuksen voimassaolon jatkamisesta.

Tällä hetkellä noin 4,1 miljoonaa Ukrainasta paennutta henkilöä, mukaan lukien lähes viidesosa Ukrainan lapsista, saa tilapäistä suojelua EU:ssa. Eniten heitä on Saksassa, Puolassa ja Tšekissä (noin miljoona sekä Saksassa että Puolassa ja yli puoli miljoonaa Tšekissä). Tilapäistä suojelua koskevan direktiivin aktivoinnin jälkeen jäsenvaltiot ja etenkin ne, joihin joukkomuutto on vaikuttanut eniten, ovat edelleen osoittaneet suurta solidaarisuutta sekä ottamalla ihmisiä vastaan että myös toteuttamalla konkreettisia toimia helpottaakseen heidän integroitumistaan vastaanottavaan yhteiskuntaan ja tukemalla heitä taloudellisen riippumattomuuden saavuttamisessa. Nämä henkilöt eivät voi palata Ukrainaan, koska maan tilanteen vuoksi vielä ei voida varmistua siitä, että paluu olisi turvallinen ja pysyvä.

Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (IOM) arvioi, että 25. toukokuuta 2023 Ukrainassa oli 5,1 miljoonaa sisäisesti siirtymään joutunutta ihmistä[5]. Yli puolet kaikista maan sisällä siirtymään joutuneista henkilöistä ilmoitti olleensa poissa kotiseudultaan vähintään vuoden. Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutettu arvioi kesäkuussa 2023 Ukrainan sisällä siirtymään joutuneiden henkilöiden määrän samaksi ja arvioi myös, että kiireellistä

[4] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle ”Tilapäistä suojelua Venäjän Ukrainassa käymää sotaa paenneille: tilanteen kehitys vuoden aikana”, COM(2023) 140 final, 8.3.2023.

[5] *Ukraine Internal Displacement Report, general population survey*, kesäkuu 2023

humanitaarista apua tarvitsee Ukrainassa yli 17 miljoonaa ihmistä.[6] Ottaen huomioon maassa tuolloin vallinneen tilanteen Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutettu (UNHCR) toisti kesäkuussa 2022 Ukrainaan palauttamista koskevan kantansa[7], jossa se oli maaliskuussa 2022 kehottanut valtioita olemaan palauttamatta pakkokeinoin Ukrainan kansalaisia ja entisiä vakinaisia asukkaita, siinäkään tapauksessa, että heidän turvapaikkahakemuksensa olisi hylätty.

Lisäksi sotaa pakenevien ja tilapäistä suojelua saavien henkilöiden neuvoston direktiivin 2011/55/EY 10 artiklan mukaisten viikoittaisten rekisteröintien määrä laski Venäjän hyökkäyssodan ensimmäisten kuukausien jälkeen kesäkuun 2022 ja maaliskuun 2023 välillä 60 000:sta keskimäärin noin 20 000 rekisteröintiin viikossa ja on edelleen vähentynyt tasaisesti. Tämän vuoksi tilapäistä suojelua saavien rekisteröityjen henkilöiden kokonaismäärä on pysynyt vakaana noin 4,1 miljoonassa, kun vain harvat ovat ilmoittaneet palaavansa takaisin Ukrainaan pysyvästi. Ukrainan tilanteen kehitys Venäjän hyökkäyssodan vuoksi on edelleen epävakaata koko Ukrainan alueella. Taistelut ja siviileihin ja infrastruktuuriin kohdistuvat hyökkäykset jatkuvat monilla alueilla, ja eskaloitumisen riski on edelleen olemassa. Tämä yhdessä Ukrainan vaikean humanitaarisen tilanteen kanssa saattaa lisäksi johtaa siihen, että unioniin saapuvien henkilöiden määrä kasvaa äkillisesti entisestään jopa joukoittaiseksi maahantuloksi.

Ukrainan tilanteen epävarmuus ja epävakaus osoittaa, että EU:n jäsenvaltioissa tällä hetkellä oleskelevien tilapäistä suojelua saavien henkilöiden tilanteeseen ei ole näköpiirissä ratkaisua. Näitä henkilöitä on edelleen suojeltava unionissa. Myös kansallisten turvapaikkajärjestelmien tehokas toiminta vaarantuisi, jos tilapäinen suojelu lopetettaisiin pian ja kaikki sen piirissä olevat henkilöt hakisivat kerralla kansainvälistä suojelua.

Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että tilapäisen suojelun perusteet ovat edelleen olemassa ja että tilapäistä suojelua olisi sen vuoksi jatkettava tarpeellisena ja asianmukaisena vastauksena nykytilanteeseen. Voimassaolon jatkaminen olisi hyväksyttävä tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti mahdollisimman pian vielä vuodeksi eli 4. päivästä maaliskuuta 2024 alkaen 3. päivään maaliskuuta 2025. Tällä voidaan varmistaa, että Ukrainasta paenneille EU:n jäsenvaltioissa asuville henkilöille tarjotaan näissä oloissa mahdollisimman paljon vakautta ja tulevaisuudennäkymiä. Lisäksi jäsenvaltioille olisi annettava mahdollisuus toteuttaa tarvittavat hallinnolliset ja oikeudelliset toimet (kuten oleskelulupien uusiminen) hyvissä ajoin tilapäisen suojelun jatkamisen valmistelemiseksi. Myös jäsenvaltioiden viranomaiset tarvitsevat selkeyttä ja varmuutta voidakseen suunnitella ja antaa tilapäistä suojelua tehokkaasti.

- **Yhdenmukaisuus muiden alaa koskevien politiikkojen säännösten kanssa**

Tämä ehdotus on täysin yhdenmukainen EU:n turvapaikkasäännöstön kanssa, koska tilapäistä suojelua koskeva direktiivi on erottamaton osa Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää ja tarkoitettu poikkeustilanteisiin, joissa on kyse siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisesta maahantulosta, kuten nyt Venäjän Ukrainaan kohdistaman täysimittaisen hyökkäyksen tilanteessa. Lisäksi se vastaa täysin unionin tavoitetta luoda vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue, joka on avoin niille, jotka joutuvat olosuhteiden pakosta oikeutetusti hakemaan suojelua Euroopan unionista.

Ehdotuksen sisältö on myös syyskuussa 2020 hyväksytyn muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen ja siihen liittyvien lainsäädäntöehdotusten mukainen. Tilapäistä suojelua koskeva direktiivi on osoittautunut keskeiseksi välineeksi välittömän suojelun

6 *Ukraine emergency*| UNHCR

7 *UNHCR position on voluntary return to Ukraine*, kesäkuu 2023

tarjoamiseksi EU:ssa, ja se on tässä vaiheessa edelleen asianmukaisin väline Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan aiheuttaman pakkomuuton käsittelemiseksi. Sen ansiosta jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmät eivät ylikuormitu kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista, ja samalla se tarjoaa kaikkialle unioniin paenneille henkilöille yhdenmukaiset oikeudet ja riittävän suojelun. Lisäksi tilapäistä suojelua saavat henkilöt jäävät voimassa olevan laillista muuttoliikettä koskevan säännöstön soveltamisalan ulkopuolelle. Komissio katsoi tilapäisen suojelun ensimmäistä vuotta koskevassa tiedonannossaan[8], että tilapäistä suojelua koskevan direktiivin olisi pysyttävä tulevaisuudessakin yhtenä Euroopan unionin käytettävissä olevista välineistä.

- **Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa**

Tämä ehdotus vastaa siihen tarpeeseen, että jäsenvaltioiden on voitava käsitellä mahdolliset kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset hallitusti ilman turvapaikkajärjestelmien ylikuormitusta ja että on jatkettava tarvittavien toimenpiteiden toteuttamista Ukrainasta pakenevien henkilöiden joukoittaisen maahantulon varalta, jotta vältetään jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien ylikuormittuminen. Se on myös linjassa unionin ulkoisten toimien kanssa. Lisäksi se on yhdenmukainen EU:n rajoittavien toimenpiteiden ja muiden toimien kanssa. Tämä ehdotus on osa kattavaa EU:n toimien kokonaisuutta, jolla vastataan Venäjän hyökkäyssotaan Ukrainaa vastaan.

2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

- **Oikeusperusta**

Ehdotuksen oikeusperusta on vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteissa 20. heinäkuuta 2001 annetun neuvoston direktiivin 2001/55/EY 4 artiklan 2 kohta, koska tilapäisen suojelun perusteet ovat edelleen olemassa. Näin voidaan toteuttaa toimenpiteitä, joilla edistetään tällaisten henkilöiden vastaanottamisesta aiheutuvien rasitteiden ja seurausten tasapuolista jakautumista jäsenvaltioiden välillä.

- **Toissijaisuusperiaate (jaetun toimivallan osalta)**

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevassa SEUT-sopimuksen V osastossa annetaan Euroopan unionille tiettyjä näihin asioihin liittyviä toimivaltuuksia. Näitä toimivaltuuksia on käytettävä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan mukaisesti, toisin sanoen ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin Euroopan unionin tasolla.

Venäjän hyökkäyssodasta johtuva Ukrainan tilanne vaikuttaa koko EU:hun. Euroopan unioni on reagoinut siihen ennennäkemättömällä ja yhtenäisellä tavalla. Tämä osoittaa, että tarvitaan edelleen EU:n ratkaisuja ja EU:n tukea sekä vahvaa koordinointia EU:n tasolla, sillä kaikkien jäsenvaltioiden on kyettävä jatkuvasti reagoimaan tilanteeseen tehokkaasti yhdessä. On myös varmistettava, että kaikkialla unionissa sovelletaan samoja normeja ja yhdenmukaisia oikeuksia unionissa oleviin 4,1 miljoonaan tilapäistä suojelua saavaan ihmiseen myös siinä tapauksessa, että epävakaa tilanne johtaa uuteen (joukoittaiseen) siirtymään joutuneiden henkilöiden maahantuloon. On ilmeistä, että tätä selvästi koko EU:lle yhteistä ongelmaa ei voida ratkaista yksittäisten jäsenvaltioiden toimilla vaan tarvitaan EU:n yhteistä linjaa.

[8] KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE ”Tilapäistä suojelua Venäjän Ukrainassa käymää sotaa paenneille:tilanteen kehitys vuoden aikana”

Yksittäiset jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saada aikaan tällaista yhteistä linjaa, vaan se voidaan ehdotetun neuvoston täytäntöönpanopäätöksen laajuuden ja vaikutusten vuoksi paremmin saavuttaa ja sitä voidaan koordinoida unionin tasolla, kuten myös jäsenvaltiot ovat todenneet. Tämän vuoksi unionin on ryhdyttävä toimiin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 3 kohdassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

- **Suhteellisuusperiaate**

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 4 kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ehdotetussa neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä säädetään tilapäisen suojelun jatkamisesta rajoitetuksi ajaksi eli yhdellä vuodella saman henkilöryhmän osalta, johon sitä jo sovelletaan.

Ehdotettu toimenpide rajoittuu siihen, mikä on tarpeen Ukrainan tilanteen laajuuden ja vakavuuden vuoksi. Tällä hetkellä EU:n jäsenvaltioissa oleskelevalla noin 4,1 miljoonalla siirtymään joutuneella henkilöllä ei ole tilanteen vuoksi mahdollisuutta palata Ukrainaan turvallisesti ja pysyvästi. Lisäksi voimassaolon jatkaminen on nykytilanteessa oikeasuhteinen vastaus, sillä tilapäisellä suojelulla on varmistettu, ettei EU:n jäsenvaltioihin pakenevien henkilöiden suuri määrä ole ylikuormittanut jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmiä.

- **Toimintatavan valinta**

Tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan vaaditaan neuvoston täytäntöönpanopäätös, jotta tilapäistä suojelua voidaan jatkaa enintään yhdellä vuodella, jos tilapäiselle suojelulle on yhä perusteita.

3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTENARVIOINTIEN TULOKSET

- **Näyttöön perustuva päätöksenteko**

Heti tilapäistä suojelua koskevan direktiivin aktivoinnin jälkeen komissio perusti muuttoliikettä koskevan EU:n varautumis- ja kriisisuunnitelman verkoston, jonka painopisteenä on Ukraina. Se on muodostanut yhteistä tilannetietoisuutta Venäjän Ukrainaan kohdistaman täysimittaisen hyökkäyksen vaikutuksista muuttoliikkeeseen sekä EU:n ja jäsenvaltioiden valmiudesta. Lisäksi Ukrainaa koskeva solidaarisuusfoorumi varmistaa, että vastaus kriisiin on koordinoitu, ja tarjoaa puitteet muun muassa säännöllisille keskusteluille ja yleisen varautumisen parantamiselle EU:n tasolla. Molemmilla foorumeilla on kerätty tietoja sekä tilanteesta että ihmisten liikkeistä. Lisäksi tilapäisen suojelun rekisteröintialusta on antanut osallistuville jäsenvaltioille mahdollisuuden vaihtaa tietoja tilapäistä suojelua ja kansallisen lainsäädännön mukaista asianmukaista suojelua saavista henkilöistä ja havaita samalla päällekkäiset rekisteröinnit samassa jäsenvaltiossa ja eri jäsenvaltioissa.

Lisäksi Euroopan komissio, muut instituutiot, kuten Maailmanpankki ja Yhdistyneet kansakunnat, sekä Ukrainan hallitus arvioivat säännöllisesti Ukrainan tilannetta. Maailmanpankki julkaisee raportteja Ukrainan vahinkojen ja tarpeiden pika-arvioinneista[9].

IOM on pyrkinyt sodan alusta alkaen tarjoamaan paremman käsityksen kotiseudultaan siirtymään joutuneiden henkilöiden tilanteesta ja seuraamaan Ukrainan sisäistä pakolaisuutta ja muuttovirtoja. Lisäksi se on pyrkinyt kyselyjen avulla seuraamaan sotaa pakenevien ja Ukrainan rajan yli takaisin saapuvien henkilöiden aikomuksia. UNHCR on julkaissut säännöllisesti tietoja Ukrainasta tai sen sisällä siirtymään joutuneiden henkilöiden

9 *Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment, February 2022 - February 2023*

aikomuksista ja näkymistä. Edellä mainittujen kansainvälisten järjestöjen selvitykset ja asiakirjat osoittavat, että nykytilanne on edelleen epävakaa ja epävarma, minkä vuoksi turvallinen ja pysyvä paluu ei ole mahdollista. Tilapäistä suojelua koskevan direktiivin aktivoinnin yhteydessä (maaliskuussa 2022) suojelua hakevista henkilöistä esitetyn arvion mukaan puolet siirtymään joutuneista henkilöistä todennäköisesti hakeutuisi jo olemassa oleviin suuriin ukrainalaisyhteisöihin eri puolilla EU:ta, pääasiassa mutta ei ainoastaan ”perinteisissä” kohdemaissa (Puola, Tšekki, Saksa, Italia ja Espanja). Arvio on osoittautunut oikeaksi tähän mennessä kirjattujen tilapäistä suojelua koskevien rekisteröintien perusteella. Vuoden 2022 lopussa lähes puolet tuolloin tilapäistä suojelua saaneista henkilöistä (3,8 miljoonaa) oli Saksassa ja Puolassa. Seuraavaksi suurimmat ryhmät olivat Tšekissä, Italiassa ja Espanjassa. UNHCR arvioi kesäkuussa 2023, että koko maailmassa on kirjattu 6,3 miljoonaa Ukrainasta pakenevaa henkilöä.[10]

- **Sidosryhmien kuuleminen ja asiantuntijatiedon käyttö**

Näyttöön perustuvan tiedon keräämiseksi komissio on kuullut säännöllisesti muuttoliikettä käsittelevän valmius- ja kriisinhallintaverkoston ja solidaarisuusfoorumin kautta jäsenvaltioiden viranomaisia, Euroopan ulkosuhdehallintoa ja asiaankuuluvia EU:n virastoja, Ukrainan viranomaisia ja kansainvälisiä järjestöjä sekä pitänyt yhteyttä valtiosta riippumattomiin organisaatioihin ja kansalaisjärjestöihin.

Komissio on käynyt solidaarisuusfoorumilla erikseen keskusteluja tilapäisen suojelun jatkamisesta. Jäsenvaltiot ilmaisivat tällä foorumilla ja EU:n poliittisen kriisitoiminnan integroiduissa järjestelyissä (IPCR) yksimielisesti, että tilapäistä suojelua on jatkettava vuodella, jotta voidaan pitää yllä yhteistä eurooppalaista toimintalinjaa ja pitää tilanne selkeänä suojelua saaville ja jotta jäsenvaltiot voivat toteuttaa tarvittavat hallinnolliset ja oikeudelliset toimet kansallisella tasolla (kuten uusia oleskeluluvat). Samaan aikaan on pidetty säännöllisesti yhteyttä Ukrainan viranomaisiin tietojen keräämiseksi tilanteesta paikalla. Jäsenvaltioita kuultiin heinäkuussa 2023 maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisessa komiteassa (SCIFA), jossa ne korostivat tarvetta jatkaa tilapäistä suojelua. Lisäksi komissio kuuli tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 3 artiklan mukaisesti UNHCR:ää, joka on arvioinut tilannetta ja antanut sitä koskevaa tietoa sekä selvittänyt siirtymään joutuneiden henkilöiden aikomuksia. UNHCR julkaisi äskettäin kannanoton, jossa korostetaan, että Ukrainaan ei pitäisi tehdä pakkokeinoihin perustuvia palautuksia. Vuoden 2023 toukokuussa 59 kansalaisjärjestöä julkaisi Euroopan pakolais- ja ihmisoikeusjärjestöjen neuvottelukunnan (ECRE) johdolla yhteisen lausuman, jossa kehotetaan Euroopan komissiota laatimaan kiireellisesti ehdotus neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi tilapäisen suojelun jatkamisesta maaliskuuhun 2025 saakka.

- **Perusoikeudet**

Ehdotuksessa kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita sekä kansainvälisen oikeuden velvoitteita, mukaan lukien Genevessä 28. heinäkuuta 1951 tehty pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, sellaisena kuin se on muutettuna 31. tammikuuta 1967 tehdyllä New Yorkin pöytäkirjalla.

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Venäjän aloitettua sodan Ukrainaa vastaan tilapäistä suojelua koskevan direktiivin soveltamiseen liittyvät rahoitustarpeet on sisällytetty EU:n olemassa olevien

[10] *Ukraine emergency*| UNHCR

rahoitusvälineiden määrärahoihin kausilla 2014–2020 ja 2021–2027, erityisesti koheesiopolitiikan puitteissa.

Koheesiopolitiikkaa koskevia sääntöjä on maaliskuusta 2022 lähtien tarkistettu useaan otteeseen koheesiopoliittisella tukitoimella Euroopan pakolaisten auttamiseksi (CARE), jotta jäsenvaltiot ovat voineet kohdentaa uudelleen jopa 17 miljardia euroa vuosien 2014–2020 määrärahoista käyttämättä jääneitä varoja ja saada lisää likviditeettiä myös vuosien 2021–2027 uusista määrärahoista. CARE-paketilla lisättiin joustoa voimassa oleviin sääntöihin. Se tarjosi 13,6 miljardia euroa lisää likviditeettiä kiireellisten tarpeiden rahoittamiseen, ja sillä yksinkertaistettiin raportointia hallintoviranomaisille. Sisäasioiden kolmen rahaston (eli turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston, ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen ja sisäisen turvallisuuden rahaston poliisiyhteistyön välineen) täytäntöönpanokautta pidennettiin maaliskuussa 2022 yhdellä vuodella. Näin jäsenvaltiot pystyivät hyödyntämään käyttämättömiä varoja ja kohdentamaan ne nopeasti uudelleen nykyisten ohjelmien puitteissa kiireellisiin muuttoliike- ja rajaturvallisuustarpeisiin, jotka johtuvat sotaa pakenevien ihmisten suuresta määrästä. Lisäksi budjettivallan käyttäjä sopi 152 miljoonan euron kohdennetusta lisäyksestä. Se käytetään osana 400 miljoonan euron hätäapupakettia niiden kriisistä eniten kärsivien jäsenvaltioiden tukemiseen, joiden ensivastaanottotarpeet johtuvat Ukrainasta tulevien henkilöiden suuresta määrästä. Komissio ehdotti lisäksi 20. kesäkuuta 2023 tekemässään monivuotisen rahoituskehyksen välitarkistuksessa otsakkeen 4 määrärahojen lisäämistä 2 miljardilla eurolla vuosina 2025–2027. Nämä lisäresurssit ovat tarpeen, jotta voidaan tukea muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa, jatkaa rakenteellista tukea jäsenvaltioille, joiden ulkorajaan kohdistuu poikkeuksellisia paineita, ja toteuttaa jatkossakin tehokkaita ja nopeita toimia kriisi- ja hätätilanteissa. Niitä on mahdollista käyttää myös turvapaikka-, muuttoliike- ja rajaturvallisuusasioihin liittyviin ensisijaisiin käyttökohteisiin, mukaan lukien tilapäistä suojelua saavien henkilöiden vastaanotto.

5. LISÄTIEDOT

- **Ehdotukseen sisältyvien säännösten yksityiskohtaiset selitykset**

Ehdotuksen *1 artiklassa* säädetään neuvoston täytäntöönpanopäätöksen 2022/382 2 artiklassa tarkoitettujen siirtymään joutuneiden henkilöiden tilapäisen suojelun jatkamisesta yhdellä vuodella (4. maaliskuuta 2024 – 3. maaliskuuta 2025).

Sen *2 artiklassa* vahvistetaan päivämäärä, josta alkaen neuvoston täytäntöönpanopäätöstä olisi sovellettava, eli 4. maaliskuuta 2024.

2023/0331 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON TÄYTÄNTÖÖNPANOPÄÄTÖS

täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2022/382 aloitetun tilapäisen suojelun jatkamisesta

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen,

ottaa huomioon vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteissa ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi 20 päivänä heinäkuuta 2001 annetun neuvoston direktiivin 2001/55/EY[11] ja erityisesti sen 4 artiklan 2 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

(1) Direktiivillä 2001/55/EY vahvistetaan vähimmäisvaatimukset tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden, jotka eivät voi palata kotimaahansa, joukottaisen kolmansista maista tapahtuvan maahantulon tilanteissa ja edistetään näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolista jakautumista.

(2) Neuvosto hyväksyi 4 päivänä maaliskuuta 2022 täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2022/382 Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteen toteamisesta direktiivin 2001/55/EY 5 artiklan nojalla ja sen seurauksena tilapäisen suojelun antamisesta[12].

(3) Tilapäistä suojelua sovellettiin direktiivin 2001/55/EY 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti aluksi yhden vuoden ajan, 3 päivään maaliskuuta 2023 saakka, minkä jälkeen sitä jatkettiin ilman eri toimenpiteitä yhdellä lisävuodella 3 päivään maaliskuuta 2024.

(4) Direktiivin aktivoinnin yhteydessä jäsenvaltiot sopivat, että ne eivät sovella direktiivin 2001/55/EY 11 artiklaa henkilöihin, jotka saavat tilapäistä suojelua tietyssä jäsenvaltiossa neuvoston täytäntöönpanopäätöksen mukaisesti ja jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon ilman lupaa, elleivät jäsenvaltiot kahdenvälisesti toisin sovi.

(5) Unionissa on tällä hetkellä noin 4,1 miljoonaa siirtymään joutunutta henkilöä, jotka saavat tilapäistä suojelua. Ukrainan tilanne ei mahdollista heidän paluutaan Ukrainaan turvallisesti ja pysyvästi. Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (IOM) arvioi, että 25 päivänä toukokuuta 2023 Ukrainassa oli 5,1 miljoonaa sisäisesti siirtymään joutunutta ihmistä. Yli puolet kaikista maan sisällä siirtymään joutuneista henkilöistä ilmoitti

[11] EYVL L 212, 7.8.2001, s. 12.

[12] Neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2022/382, annettu 4 päivänä maaliskuuta 2022, Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteen toteamisesta direktiivin 2001/55/EY 5 artiklan nojalla ja sen seurauksena tilapäisen suojelun antamisesta (EUVL L 71, 4.3.2022, s. 1).

olleensa poissa kotiseudultaan vähintään vuoden. Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutettu arvioi, että Ukrainan sisällä siirtymään joutuneita henkilöitä oli yli 5 miljoonaa ja että kiireellistä humanitaarista apua Ukrainassa tarvitsee yli 17 miljoonaa ihmistä. Ottaen huomioon Ukrainassa vallitsevan tilanteen Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutettu toisti kesäkuussa 2023 Ukrainaan palauttamista koskevan kantansa, jossa se kehotti valtioita olemaan palauttamatta Ukrainan kansalaisia ja entisiä vakinaisia asukkaita pakkokeinoin, siinäkään tapauksessa, että heidän turvapaikkahakemuksensa olisi hylätty.

(6) Tilapäistä suojelua saavien rekisteröityjen henkilöiden kokonaismäärä on pysynyt vakaana noin 4,1 miljoonassa, kun vain harvat ovat ilmoittaneet palaavansa takaisin Ukrainaan pysyvästi. Lisäksi on edelleen olemassa riski Ukrainasta EU:hun pakenevien henkilöiden joukoittaisesta maahantulosta ja joutumisesta siirtymään tulevaisuudessa, mikä johtuu Ukrainan tilanteen epävakaudesta ja epävarmuudesta Venäjän vihamielisten toimien vuoksi. Taistelut jatkuvat monilla alueilla. Eskalaation riski on edelleen olemassa. Tämä yhdessä Ukrainan vaikean humanitaarisen tilanteen kanssa saattaa lisäksi johtaa siihen, että unioniin saapuvien henkilöiden määrä kasvaa äkillisesti ja entisestään jopa joukoittaiseksi maahantuloksi. Samalla kansallisten turvapaikkajärjestelmien tehokas toiminta vaarantuisi, jos tilapäinen suojelu lopetettaisiin pian ja kaikki sen piirissä olevat henkilöt hakisivat kerralla kansainvälistä suojelua.

(7) Koska tilapäistä suojelua saavien siirtymään joutuneiden henkilöiden suuri määrä unionissa ei todennäköisesti pienene niin kauan kuin sota Ukrainaa vastaan jatkuu, tilapäisen suojelun jatkaminen on tarpeen niiden henkilöiden tilanteen vuoksi, jotka saavat tällä hetkellä tilapäistä suojelua unionissa tai jotka tarvitsevat tällaista suojelua 4 päivästä maaliskuuta 2024, koska tilapäinen suojelu antaa välittömän suojan ja yhdenmukaiset oikeudet ja samalla vähentää minimiin muodollisuudet unioniin suuntautuvan joukoittaisen maahantulon tilanteessa. Jatkamalla tilapäistä suojelua autetaan myös varmistamaan, että jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmät eivät ylikuormitu sellaisten kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrän merkittävästä kasvusta, joita saattaisivat tehdä 3 päivään maaliskuuta 2024 tilapäistä suojelua saavat henkilöt, jos tilapäinen suojelu lakkaisi tuolloin, tai Ukrainan sotaa pakenevat henkilöt, jotka saapuvat unioniin kyseisen päivämäärän jälkeen ja ennen 4 päivää maaliskuuta 2025.

(8) Koska tilapäisen suojelun perusteet ovat edelleen olemassa, täytäntöönpanopäätöksessä (EU) 2022/382 tarkoitettujen siirtymään joutuneiden henkilöiden ryhmien tilapäistä suojelua olisi jatkettava 3 päivään maaliskuuta 2025.

(9) Tässä päätöksessä kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet.

(10) Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyssä, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 21 olevan 4 artiklan mukaisesti Irlanti on ilmoittanut 11 päivänä huhtikuuta 2003 päivätyllä kirjeellä haluavansa osallistua direktiivin 2001/55/EY hyväksymiseen ja soveltamiseen. Sen vuoksi tämä päätös sitoo Irlantia.

(11) Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyssä, Tanskan asemasta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 22 olevien 1 ja 2 artiklan mukaisesti Tanska ei osallistu tämän täytäntöönpanopäätöksen hyväksymiseen, päätös ei sido Tanskaa eikä sitä sovelleta Tanskaan,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Jatketaan neuvoston täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2022/382 2 artiklassa tarkoitettua Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden tilapäistä suojelua yhdellä kalenterivuodella 4 päivästä maaliskuuta 2024.

2 artikla

Tämä direktiivi tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

Sitä sovelletaan 4 päivästä maaliskuuta 2024.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja