



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 2.3.2022 г.
COM(2022) 91 final

2022/0069 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА

**за установяване на съществуването на масово навлизане на разселени лица от
Украйна по смисъла на член 5 от Директива 2001/55/ЕО на Съвета от 20 юли
2001 г. и за въвеждане на временна закрила**

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

Задействане на прилагането на Директива 2001/55/ЕО на Съвета от 20 юли 2001 г. посредством решение за изпълнение на Съвета за установяване на съществуването на масово навлизане на разселени лица от Украйна по смисъла на член 5 от Директива 2001/55/ЕО на Съвета от 20 юли 2001 г., като по този начин се въведе временна закрила в съответствие с разпоредбите на посочената директива

След началото на руското военно нашествие в Украйна на 24 февруари 2022 г. Европейският съвет осъди в заключенията си от същия ден по възможно най-категоричен начин непровокираната и неоправдана военна агресия на Руската федерация (по-нататък „Русия“) срещу Украйна, като подчерта грубото нарушаване на международното право и на принципите на Устава на ООН, както и риска за европейската и световната сигурност и стабилност. Европейският съвет поиска Русия да зачита в пълна степен териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна в рамките на нейните международно признати граници, което включва правото на Украйна да избира собствената си съдба. Държавните и правителствените ръководители на държавите — членки на ЕС, потвърдиха също така, че руското правителство носи пълна отговорност за този акт на агресия, причиняващ страдания и човешки жертви, както и че ще отговаря за своите действия. Като е солидарен с Украйна, Европейският съвет постигна съгласие по втори пакет от санкции.

В този контекст Европейският съвет призова за постигане на напредък по работата по подготовката на всички равнища и прикани Комисията да предложи извънредни мерки.

Европейският съюз е пряко засегнат от войната на външните си граници, по-специално заради нарастващия миграционен натиск в резултат на хилядите хора, търсеци закрила в държавите — членки на ЕС. В рамките на няколко дни до началото на март над 650 000 разселени лица са пристигнали в Европейския съюз през Полша, Словакия, Унгария и Румъния. Очаква се този брой да нарасне още повече. ООН отправи призив за спешна хуманитарна помощ за удовлетворяване на нуждите от закрила и подпомагане в Украйна, и задейства регионалния план на ООН за подпомагане на бежанците за Украйна, предоставяйки подробни данни за броя на нуждаещите се и за тези, към които ще бъде насочена помощта.

Украйна е безвизова държава¹ за влизане в ЕС. Затова притежателите на украински паспорти с биометрични данни са освободени от изискването за виза, когато пътуват в ЕС. Въз основа на опита след незаконната руска анексия на Автономна република *Крим* и на град Севастопол, както и войната в източна Украйна, се очаква, че половината от украинците, пристигащи в Европейския съюз и ползващи се от безвизово пътуване, ще се присъединят към членове на семейството си или ще търсят работа в Европейския

¹ Регламент (ЕС) 2018/1806, в който се съдържа списък на третите държави, чиито граждани трябва да притежават виза, когато преминават външните граници на държавите членки (приложение I към регламента) и тези, чиито граждани са освободени от това изискване за престой от не повече от 90 дни в рамките на всеки 180-дневен период (приложение II към регламента). Освобождаването от изискване за виза се прилага за притежателите на паспорти с биометрични данни, издадени от Украйна, в съответствие със стандартите на Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО).

съюз, докато другата половина може да поискат международна закрила. В зависимост от развитието на конфликта е вероятно ЕС да приеме значителен брой лица. Прогнозите сочат възможен брой между 2,5 милиона и 6,5 милиона разселени лица заради въоръжения конфликт, от които между 1,2 и 3,2 милиона души може да поискат международна закрила. Върховният комисар на ООН за бежанците счита, че при най-лошия сценарий до 4 милиона души могат да избягат от Украйна.

Тези числа, сериозността на войната и близостта ѝ до външните граници на ЕС показват, че Европейският съюз вероятно ще бъде изправен пред масово навлизане на украинци, на граждани на други трети държави или на лица без гражданство, пребиваващи законно в Украйна към момента на конфликта, които са принудени да напуснат Украйна заради руското нашествие.

За да отговори на тази ситуация, Комисията представя предложение за решение за изпълнение на Съвета, позволяващо на Съвета да установи наличието на масово навлизане на разселени украинци, на граждани на други трети държави и на лица без гражданство, пребиваващи законно в Украйна към момента на конфликта, въз основа на Директива 2001/55/ЕО за временната закрила от 20 юли 2001 г.²

Тази директива беше приета след конфликта в бивша Югославия, когато за първи път след Втората световна война Европа беше изправена пред масово разселване на хора в цяла Европа в резултат на конфликт на нейната територия. Тя бе специално замислена така, че да поддържа баланса в усилията за съвместно управление на разселванията в рамките на Европа чрез предоставянето на незабавна закрила на лицата, бягащи от война, като по този начин се избегне претоварването на системите за убежище на държавите членки. Разпоредбите, включени в Директивата за временната закрила, и прилагането на националните мерки ще позволят на държавите членки да управляват потоците от разселени лица, бягащи от Украйна, по контролиран и ефективен начин при пълно зачитане на основните права и международните задължения.

Целта на предложението е да се задейства прилагането на Директивата за временната закрила, като в съответствие с член 5 от Директивата се очертават основните елементи, включително описание на конкретните групи лица, за които се прилага временната закрила, и датата, от която временната закрила следва да породи действие. След като бъде прието, с решението за изпълнение на Съвета от държавите членки се изисква да прилагат мерките, които са предприели за транспониране и прилагане на Директивата за временната закрила, като по този начин изпълнят задълженията си по отношение на лицата, ползващи се с временна закрила, посочени в глава III от директивата.

С предложението се въвежда временна закрила за три категории лица:

- украински граждани, пребиваващи в Украйна, които са разселени, считано от 24 февруари 2022 г., след военното нашествие на руските въоръжени сили на тази дата;
- граждани на трети държави или лица без гражданство, законно пребиваващи в Украйна, които са разселени, считано от 24 февруари 2022 г., след военното нашествие на руските въоръжени сили на тази дата и които не са в състояние да се завърнат в своята страна или регион на произход за продължително време в безопасна обстановка поради преобладаващата ситуация в тази държава. Това може да включва лица, ползващи се със статут на бежанец или равностойна

² ОВ L 212, 7.8.2001 г., стр. 12.

закрила или които са търсещи убежище лица в Украйна към момента на събитията, довели до масовото навлизане. Граждани на трети държави, които са пребивавали законно в Украйна на дългосрочна основа към момента на събитията, довели до масовото навлизане, следва да се ползват с временна закрила, независимо дали те могат да се завърнат в своята държава или регион на произход за продължително време в безопасна обстановка; както и

- членове на семейството на лице от горепосочените две категории, когато семействата вече са съществували в Украйна към момента на обстоятелствата, породили масовото навлизане, независимо дали членът на семейството може да се завърне в своята държава на произход за продължително време в сигурни условия. В съответствие с Директива 2001/55/ЕО за член на семейство се счита брачният партньор на лице от една от горепосочените две категории лица или неговия/нейния небрачен партньор в случай на стабилна извънбрачна връзка, когато законодателството или практиката на съответната държава членка урежда статута на небрачната двойка по начин, сравним с този на брачните двойки в законодателството, отнасящо се до чужденците; ненавършилите пълнолетие несклучили брак деца на лице от една от горепосочените две категории лица или на неговия/нейния брачен партньор, без оглед на това дали те са родени или не в брак, или са осиновени; други близки роднини, които са живели заедно като част от семейната единица към момента на обстоятелствата, породили масовото навлизане, и които са били изцяло или в значителна степен зависими от лице от една от горепосочените две категории.

Временната закрила е подходящият инструмент в настоящата ситуация. Предвид извънредния и изключителен характер на военното нашествие на Русия в Украйна и мащаба на масовото навлизане, временната закрила следва бързо да позволи на разселените лица да се ползват от хармонизирани права в целия Съюз, които предлагат адекватно ниво на защита, включително разрешение за пребиваване, възможност за извършване на дейности като наети или самостоятелно заети лица, достъп до подходящо настаняване, необходимата социална помощ, медицинска или друга помощ и средства за издръжка. В случай на непридружени ненавършили пълнолетие лица временната закрила следва допълнително да им позволи да се ползват от законно настояничество. Лицата на възраст под 18 години също следва да имат достъп до образование.

Въвеждането на временна закрила също би било от полза на засегнатите от масово навлизане държави членки, тъй като правата, придружаващи временната закрила, следва да ограничат необходимостта за тези разселени лица незабавно да търсят международна закрила, както и претоварването на системите за убежище на засегнатите държави членки чрез свеждането до минимум на формалностите поради спешността на ситуацията. Следователно мерките, включени в Директивата за временната закрила, и прилагането на националните мерки ще позволят на държавите членки да управляват навлизането на разселени лица по контролиран и ефективен начин при пълно зачитане на основните права и международните задължения.

Временната закрила ще позволи на държавите членки да бъдат подготвени, за да се справят с настоящото и предстоящото навлизане на разселени лица от Украйна, които търсят международна закрила. Тя също така ще позволи на държавите членки да разглеждат случаите на онези украинци, които като се възползват от безвизовото пътуване, ще потърсят друга форма на статут след изтичането на 90 дни на законен престой в Съюза. Предвид опита от 2014 г. може да се очаква, че много от тях ще

започнат да търсят международна закрила като единствената им алтернатива. Затова настоящото предложение е в отговор и на призива на Европейския съвет за работа по подготовката и готовността и представлява част от отговора на Съюза на миграционния натиск в резултат на руското военно нахлуване в Украйна.

И не на последно място, разпоредбите съгласно инструмента на Директивата за временната закрила поддържат баланса между държавите членки в усилията, полагани от тях за понасяне на последиците от приема на разселени лица от Украйна. След като бъдат приети на територията на ЕС, украинските граждани в качеството си на пътуващи, освободени от изискването за виза, ще могат да се движат свободно в рамките на ЕС, което ще им позволи да се присъединят към семейството и приятелите си в рамките на големите диаспори, които съществуват понастоящем в Европейския съюз, като по този начин ще се улесни балансът между държавите членки по отношение на усилията. Това ще помогне на Съюза и на неговите държави членки да осигурят ефективно, контролирано управление на притока от разселени лица от Украйна в рамките на Европейския съюз в момент на масов приток.

Решението за изпълнение на Съвета ще позволи на ЕС да координира и да следи отблизо капацитета за прием на държавите членки с цел предприемане на действия и предоставяне на допълнителна подкрепа, където е необходима. С Директивата се изисква от държавите членки в тясна връзка с Комисията да си сътрудничат и да обменят информация за улесняване на прилагането на временната закрила. Това може да се постигне чрез „платформа за солидарност“, в рамките на която държавите членки обменят информация относно капацитета си за прием и за броя на лицата, ползващи се с временна закрила, на тяхна територия. За тази цел предложението включва координираща роля за Комисията. Освен това през последните години бяха създадени различни платформи с цел да се гарантира сътрудничеството между държавите членки. Сред тези платформи предложението включва използването на мрежата на ЕС за подготвеност и управление на кризи в областта на миграцията (в съответствие с Препоръка (ЕС) 2020/1366 на Комисията от 23 септември 2020 г. относно механизъм на ЕС за подготвеност и управление на кризи в областта на миграцията) като най-подходяща за административното сътрудничество, предвидено в Директива 2001/55/ЕО.

През годините след приемането на Директивата за временната закрила бяха създадени няколко агенции на ЕС или техните мандати бяха подсилени. Поради тази причина предложението изрично включва необходимостта Комисията да си сътрудничи с Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex), Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището и Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол) с цел постоянното наблюдение и преглед на ситуацията.

В съответствие с Директива 2001/55/ЕО срокът на временната закрила е една година, като освен ако не бъде преустановена по друг начин, временната закрила може да бъде продължавана автоматично на шест месеца за максимален срок от една година. Комисията, като част от своята надзорна роля и в съответствие с член 6 от Директива 2001/55/ЕО, може по всяко време да предложи на Съвета да преустанови временната закрила въз основа на факта, че ситуацията в Украйна е такава, че позволява завръщането за продължително време в сигурни условия на лицата, ползващи се от временна закрила. Комисията може също така да предложи на Съвета да удължи срока на временната закрила, ако първоначалният срок не се счита за достатъчен, за да могат държавите членки да се справят ефективно със ситуацията, или ако ситуацията все още

не позволява на лицата, ползващи се с временна закрила, да се завърнат в сигурни условия в Украйна.

- **Съгласуваност с действащите разпоредби в тази област на политиката**

Настоящото предложение е в пълно съответствие с достиженията на правото на ЕС в областта на убежището, като Директивата за временната закрила е неразделна част от общата европейска система за убежище и беше предвидена за справяне с извънредна ситуация на масово навлизане на разселени лица, какъвто е случаят понастоящем поради нашествието на Руската федерация в Украйна. То е изцяло в съответствие и с целта на Европейския съюз за създаване на пространство на свобода, сигурност и правосъдие, което е отворено за онези, които принудени от обстоятелствата, законно търсят международна закрила в Европейския съюз.

Елементите на предложението са също така в пълно съответствие с пакта за миграцията и убежището от септември 2020 г. и придружаващите го законодателни предложения. Като част от пакта Комисията предложи да се отмени Директивата за временната закрила и да се замени с подобрен регламент, като се запазва понятието за статут за временна защита, но се вземат предвид по-общо ситуации на криза и форсмажорни обстоятелства в областта на миграцията и убежището, като се гарантира, че новите европейски инструменти ще действат съгласувано в рамките на новия всеобхватен подход, предложен в пакта. Тъй като обаче съответните законодателни предложения понастоящем са в процес на договаряне и тяхното приемане не е предстоящо, регламентът за справяне със ситуации на криза и форсмажорни обстоятелства няма да може да служи като отговор на непосредствените предизвикателства на украинската криза. Директивата за временната закрила е действащото понастоящем достижение на правото на ЕС, което предлага съответния инструмент за ефективно и пропорционално справяне със ситуацията.

- **Съгласуваност с други политики на Съюза**

Настоящото предложение е в пълно съответствие с нуждата от запазване на стабилни външни граници, като се позволи на държавите членки да обработват евентуални молби за международна закрила по организиран начин, без да се претоварват техните системи за предоставяне на убежище в случай на масово навлизане на разселени лица от Украйна, и по този начин се избегнат проблеми на граничните контролно-пропускателни пунктове, намиращи се на източните външни граници на Европейския съюз. То също така е в съответствие с външната дейност на Съюза и следва да се използва успоредно с нея, като например санкции и други ограничителните мерки на ЕС. Настоящото предложение е част от всеобхватен набор от действия на ЕС в отговор на руското военно нахлуване в Украйна.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

- **Правно основание**

Правното основание за предложението е Директива 2001/55/ЕО на Съвета от 20 юли 2001 г. относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масово навлизане на разселени лица и за мерките за поддържане на баланса между държавите членки в полагането на усилия за прием на такива лица и понасяне на последиците от този прием, и по-специално член 5 от нея.

- **Субсидиарност (при неизключителна компетентност)**

Съгласно дял V от ДФЕС относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие Европейският съюз разполага с някои правомощия в тази област. Тези правомощия трябва да бъдат упражнявани в съответствие с член 5 от Договора за Европейския съюз, т.е. в случай и доколкото целите на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, а поради обхвата или последиците от предвиденото действие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Европейския съюз.

Положение, при което доброто функциониране на системите за предоставяне на убежище на държавите членки е изложено на риск поради масово навлизане на разселени лица от съседна на Европейския съюз страна, които са избягали от области на въоръжен конфликт, следва да се разглежда като оказващо въздействие върху ЕС като цяло и следователно изискващо решения на ЕС и подкрепа от ЕС. Необходимо е всички държави членки да реагират бързо и да обединят подкрепата си, за да реагират ефективно на такова навлизане и да гарантират еднакви стандарти и хармонизирани права в целия Съюз.

Постигането на тези цели изисква действие на равнището на ЕС, тъй като те са от трансгранично естество. Ясно е, че с действия, предприети от отделните държави членки, не може да се отговори задоволително на необходимостта от общ подход на ЕС към общ проблем.

Такъв общ подход не може да бъде постигнат в достатъчна степен от държавите членки поотделно, а може, поради обхвата и последиците от настоящото предложение за решение за изпълнение на Съвета, да бъде постигнат по-добре на равнището на Съюза. Следователно Съюзът трябва да предприеме действия и може да приеме мерки в съответствие с принципа на subsidiarity, посочен в член 5, параграф 3 от Договора за Европейския съюз.

- **Пропорционалност**

В съответствие с принципа на пропорционалност, посочен в член 5, параграф 4 от Договора за Европейския съюз, в настоящото предложение за решение за изпълнение на Съвета се описва конкретната група лица, за които се прилага, датата, на която временната закрила ще влезе в сила, и оценка на мащаба на разселените лица.

Всички елементи на предложените мерки за справяне с конкретната ситуация на масово навлизане на разселени украинци в Европейския съюз са ясно описани в Директивата за временната закрила и са ограничени до необходимото, за да се гарантира, че държавите членки могат да се справят със ситуацията организирано и ефективно, като същевременно се гарантира равно третиране по отношение на правата и гаранциите за съответните лица. В съответствие с изискванията на Директивата за временната закрила продължителността на тези мерки също е ограничена във времето и те са необходими, за да могат съответните държави членки да се справят със ситуация по източните външни граници на Европейския съюз, която застрашава сигурността и стабилността на Европейския съюз. Директивата позволява на държавите членки да прилагат по-благоприятни разпоредби.

- **Избор на инструмент**

С член 5 от Директива 2001/55/ЕО на Съвета се изисква решение за изпълнение на Съвета за установяване на наличието на масово навлизане на разселени лица и за въвеждане на временна закрила на разселените лица.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

- **Изготвяне на политики въз основа на доказателства**

Предложението беше изготвено спешно в съответствие с конкретната ситуация. Предложението включва разпоредби относно сътрудничеството между Комисията, държавите членки и агенциите на ЕС, както и относно задължението на държавите членки да докладват съответните данни и статистика чрез мрежата на ЕС за подготвеност и управление на кризи в областта на миграцията. Доказателствата за потенциалния мащаб на движенията се основават на последните данни, споделени в рамките на мрежата на ЕС за подготвеност и управление на кризи в областта на миграцията, и на сценариите, изготвени въз основа на сценариите с агенциите на ООН за вътрешно разселените лица, за информацията относно движенията (както на лицата, търсещи убежище, така и с цел законна миграция), наблюдавани след 2014 г., както и за числеността и състава (руснаци/неруснаци) на населението на засегнатите региони в различните сценарии. Бяха разработени 5 първоначални сценария в зависимост от интензивността на руската намеса в Украйна.

Сценарий Г предполага военно нашествие в голяма част от Украйна, включително трите най-големи града: Киев, Харков и Одеса, както се случва понастоящем. Сценарий Д предполага драстично нарастване на враждебните действия и нахлуване в цялата страна. Въз основа на тези сценарии може да се очаква в Европейския съюз да влязат между 2,5 и 6,5 милиона разселени лица. Върховният комисар на ООН за бежанците смята, че при най-лошия сценарий до 4 милиона души могат да избягат от Украйна.

Като се имат предвид регистрираните тенденции по отношение на разрешенията за пребиваване и молбите за международна закрила след събитията от 2014 г., около половината от разселените лица вероятно ще бъдат поети от значителните съществуващи мрежи на диаспората в целия ЕС и ще се възползват от възможностите за законна миграция, предимно, но не само в „традиционните“ държави на местоназначение (Полша, Чешката република, Германия, Италия и Испания), без това да оказва натиск върху капацитета за прием на тези държави. Другата половина, между 1,2 и 3,5 милиона души, може да потърсят международна закрила в рамките на период от две години.

- **Консултации със заинтересованите страни, събиране и използване на експертни становища**

Когато започна да се очертава ясно възможността за руска военна намеса в Украйна, Комисията задейства механизма за редовен мониторинг чрез мрежата за подготвеност и управление на кризи в областта на миграцията, за да се консултира с държавите членки, Европейската служба за външна дейност и съответните агенции на ЕС, както и с цел обмен на данни, информация и сведения, които се докладват редовно. Комисията също така проведе консултации с Върховния комисар на ООН за бежанците, който направи оценка на ситуацията и направи съответни коментари. Върховният комисар приветства подкрепата, изразена от много държави членки, за привеждане в действие на Директива

2001/55/ЕО, за да се предостави незабавно и временно убежище в Съюза и да се улесни споделянето на отговорността за хората, бягащи от Украйна, между европейските държави.

- **Основни права**

С предложението се зачитат основните права и се съблюдават принципите, признати по-специално в Хартата на основните права на Европейския съюз, както и задълженията, произтичащи от международното право, включително Женевската конвенция от 28 юли 1951 г. за статута на бежанците, изменена с Нюйоркския протокол от 31 януари 1967 г.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Поради естеството на настоящото предложение не е възможно да се направи предварителна оценка на възможното отражение върху бюджета. То ще бъде вметено в рамките на бюджета на съществуващите инструменти на ЕС за финансиране за периода 2014—2020 г. и 2021—2027 г. в областта на миграцията, убежището и управлението на границите. Комисията ще проучи възможностите за пълноценно използване на финансирането по линия на фондовете в областта на вътрешните работи. Когато в изключителни случаи е необходимо, ако ситуацията се влоши допълнително, може да се използват наличните средства в рамките на МФР за периода 2021—2027 г. В случай че възникнат допълнителни извънредни нужди, могат да бъдат задействани механизмите за гъвкавост по МФР за периода 2021—2027 г.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

- **Подробно разяснение на отделните разпоредби на предложението**

С член 1 се установява съществуването на масово навлизане в Съюза на разселени лица, които е трябвало да напуснат Украйна вследствие на въоръжен конфликт.

С член 2 се описват различните групи от лица, по отношение на които ще се приложи режимът на временна закрила. С разпоредбата се въвежда временна закрила за разселените украински граждани, пребиваващи в Украйна, които са били разселени, считано от 24 февруари 2022 г., след започналото на тази дата военно нашествие на руските въоръжени сили. За да бъде зачетен духът на Директива 2001/55 на Съвета, с член 2 се въвежда и временна закрила за граждани на трети държави и лица без гражданство, пребиваващи законно в Украйна, които са били разселени, считано от 24 февруари 2022 г., и които не са в състояние да се завърнат в своята страна или регион на произход за продължително време в безопасна обстановка поради преобладаващата ситуация в тази страна. Това може да включва лица, ползващи се със статут на бежанец или равностойна закрила или които са били търсещи убежище лица в Украйна към момента на събитията, довели до масовото навлизане. Граждани на трети държави, които са пребивавали законно в Украйна на дългосрочна основа към момента на събитията, довели до масовото навлизане, следва да се ползват с временна закрила, независимо дали могат да се завърнат в своята страна или регион на произход при безопасни и трайни условия.

Тъй като е важно също така да се запази единството на семействата и да се избегне различните членове на едно и също семейство да се ползват с различен статут, с член 2 се въвежда и временна закрила за членовете на семейството, когато семействата вече са съществували в Украйна към момента на обстоятелствата, довели до масовото

навлизане, независимо дали членът на семейството може да се завърне в своята страна на произход за продължително време в сигурни условия. За член на семейство се счита брачният партньор на лицето, ползващо се с временна закрила, или неговият или нейният небрачен партньор в случай на стабилна извънбрачна връзка, когато законодателството или практиката на съответната държава членка урежда статута на небрачната двойка по начин, сравним с този на брачните двойки в законодателството, отнасящо се до чужденците; ненавършилите пълнолетие несклучили брак на лицето, ползващо се от временна закрила, или на неговия или нейния брачен партньор, без оглед на това дали те са родени или не в брак, или са осиновени; и други близки роднини, които са живели заедно като част от семейната единица при обстоятелствата, довели до масовото навлизане, и които са били изцяло или в значителна степен зависими от лицето, ползващо се от временна закрила по това време.

В член 3 се посочва, че мрежата за подготовка и управление на кризи в областта на миграцията ще се използва като основна платформа за осигуряване на административно сътрудничество за целите на член 27 от Директива 2001/55/ЕО на Съвета. В разпоредбата също така се предвижда, че държавите членки следва също да допринасят за общата ситуационна осведоменост на Съюза чрез споделяне на съответната информация чрез интегрираните договорености за реакция на политическо равнище при кризи и консултации с Европейската служба за външна дейност, когато е необходимо. В разпоредбата се предвижда също така, че Комисията ще има координираща роля, за да гарантира сътрудничеството и обмена на информация между държавите членки, по-специално във връзка с наблюдението на капацитета за прием във всяка държава членка и определянето на евентуалната необходимост от допълнителна подкрепа. За тази цел Комисията, в сътрудничество с държавите членки, Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex), Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището и Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол), ще извършва постоянно наблюдение и преглед на ситуацията. Освен това тези агенции на ЕС следва да подкрепят държавите членки.

С член 4, предвид извънредната ситуация и неотложността, се определя решението за изпълнение на Съвета да влезе в сила в деня на публикуването му.

Предложение за

РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА

за установяване на съществуването на масово навлизане на разселени лица от Украйна по смисъла на член 5 от Директива 2001/55/ЕО на Съвета от 20 юли 2001 г. и за въвеждане на временна закрила

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз,

Директива 2001/55/ЕО на Съвета от 20 юли 2001 г. относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масово навлизане на разселени лица и за мерките за поддържане на баланса между държавите членки в полагането на усилия за прием на такива лица и понасяне на последиците от този прием³, и по-специално член 5 от нея,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) На 24 февруари 2022 г. руските въоръжени сили започнаха мащабно нашествие в Украйна на множество места от Руската федерация, от Беларус и територии на Украйна, неконтролирани от правителството.
- (2) В резултат на това значителни части от украинската територия понастоящем представляват зони на въоръжен конфликт, от които избягаха хиляди хора.
- (3) След нашествието Европейският съвет осъди в заключенията си от 24 февруари 2022 г. по възможно най-категоричен начин непровокираната и неоправдана военна агресия на Русия срещу Украйна, като подчерта грубото нарушаване на международното право и на принципите на Устава на ООН, и която цели подкопаването на европейската и световната сигурност и стабилност. Европейският съвет поиска Русия да зачита изцяло териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна в рамките на международно признатите ѝ граници, което включва правото на Украйна да избира собствената си съдба. Европейският съвет потвърди също, че руското правителство носи пълна отговорност за този акт на агресия, причиняващ страдания и човешки жертви, и че ще бъде държано отговорно за действията си. В солидарност с Украйна Европейският съвет постигна съгласие по втори пакет от санкции, призова за продължаване на работата по подготвеността на всички равнища и прикани Комисията да предложи извънредни мерки.
- (4) Съюзът показва и ще продължи да показва решителната си подкрепа за Украйна и гражданите ѝ, изправени пред безпрецедентен акт на агресия от страна на Руската федерация. Настоящото предложение е част от отговора на Съюза на миграционния натиск, произтичащ от руското военно нашествие в Украйна.

³ ОВ L 212, 7.8.2001 г., стр. 12.

- (5) Конфликтът вече доведе до последици за Съюза, включително вероятността той да бъде подложен на силен миграционен натиск по източните си граници с развитието на конфликта. Към 1 март над 650 000 разселени лица са пристигнали в Европейския съюз през Полша, Словакия, Унгария и Румъния. Очаква се този брой да нарасне още повече.
- (6) Украйна е включена в приложение II към Регламент (ЕС) 2018/1806⁴ и гражданите на Украйна са освободени от изискването да притежават виза при преминаване на външните граници на държавите членки за престой от не повече от 90 дни в рамките на всеки период от 180 дни. Въз основа на опита след незаконното анексиране на Автономна република *Крим* от Русия през 2014 г. и град Севастопол и войната в Източна Украйна се очаква половината от украинците, идващи в Съюза, ползващи се от безвизово пътуване за краткосрочно пребиваване, да се присъединят към членове на семейството си или да търсят работа в Съюза, а другата половина да поискат международна закрила. В зависимост от развитието на конфликта и въз основа на текущите прогнози е вероятно Съюзът да бъде изправен пред много голям брой разселени заради въоръжения конфликт лица — потенциално между 2,5 милиона и 6,5 милиона, от които се очаква, че между 1,2 и 3,2 милиона души могат да бъдат лица, търсещи международна закрила. Върховният комисар на ООН за бежанците смята, че при най-лошия сценарий е възможно до 4 милиона души могат да избягат от Украйна.
- (7) Тези данни показват, че Европейският съюз вероятно ще бъде изправен пред ситуация, характеризираща се с масово навлизане на разселени лица от Украйна, които не са в състояние да се завърнат в своята страна или регион по произход поради руската военна агресия, и че навлизането би било от такъв мащаб, че съществува очевиден риск системите за убежище на държавите членки да не бъдат в състояние да се справят с пристигането на хора без неблагоприятни последици за ефективното им функциониране, за интересите на засегнатите лица и на други лица, търсещи закрила.
- (8) ООН отпрати призив за хуманитарна спешна помощ за нуждите от закрила и подпомагане в Украйна и изготви регионалния план за подпомагане на бежанците за Украйна, в който се предоставят подробности за броя на нуждаещите се и на тези, към които ще бъде насочена помощта.
- (9) Върховният комисар на ООН за бежанците приветства подкрепата, изразена от много държави членки, за привеждане в действие на Директива 2001/55/ЕО, за да се предостави незабавно и временно убежище в Съюза и да се улесни споделянето на отговорността за хората, бягащи от Украйна, между европейските държави.
- (10) За да се отговори на тази ситуация, следва да се установи наличието на масово навлизане на разселени лица по смисъла на Директива 2001/55/ЕО, което да доведе до въвеждането на временна закрила за съответните разселени лица.
- (11) Целта на настоящото решение за изпълнение на Съвета е да се въведе временна закрила за украинските граждани, пребиваващи в Украйна, които са били разселени, считано от 24 февруари 2022 г., след военното нашествие на руските

⁴ Регламент (ЕС) 2018/1806 на Европейския парламент и на Съвета от 14 ноември 2018 г. за определяне на третите държави, чиито граждани трябва да притежават виза, когато преминават външните граници, както и тези, чиито граждани са освободени от това изискване (ОВ L 303, 28.11.2018 г., стр. 39).

въоръжени сили на тази дата. За да бъде зачетен духът на Директива 2001/55/ЕО на Съвета, временна закрила следва да се въведе и за граждани на трети държави, пребиваващи законно в Украйна, които са били разселени, считано от 24 февруари, и които не са в състояние да се завърнат в своята държава или регион на произход за продължително време в безопасна обстановка поради преобладаващата ситуация в тази държава. Това би могло да включва лица, ползващи се със статут на бежанец или равностойна закрила, или лица, търсещи убежище, в Украйна към момента на събитията, довели до масовото навлизане. Освен това за граждани на трети държави, които не са украински граждани, но които са дългосрочно пребиваващи в Украйна, условието да не могат да се завърнат в своята страна или регион на произход не следва да се прилага и поради това те следва също да се ползват с временна закрила. Важно е също така да се запази единството на семействата и да се избегне различните членове на едно и също семейство да се ползват с различен статут. Поради това е необходимо да се въведе временна закрила за членовете на семейството, когато семействата вече са съществували в Украйна към момента на обстоятелствата, породили масовото навлизане, независимо от това дали членът на семейството може да се завърне в своята страна на произход за продължително време в безопасна обстановка.

- (12) В обхвата на Директивата не следва обаче да попадат граждани на трети държави, които не са граждани на Украйна, които могат да се завърнат в своята страна или регион на произход за продължително време в безопасна обстановка и които не могат да се считат за дългосрочно пребиваващи в Украйна или членове на семейството на лице, ползващо се с временна закрила. Тези лица могат да включват граждани на трети държави, които учат или работят в Украйна на краткосрочна основа към момента на събитията, довели до масовото навлизане, и могат безопасно да се завърнат в своята страна на произход. Независимо това, тези лица следва да бъдат допускани в Съюза по хуманитарни причини, без да се изисква по-специално да притежават валидна виза или достатъчно средства за издръжка или валиден документ за пътуване, за да се гарантира безопасното им преминаване с цел завръщане в тяхната страна или регион на произход.
- (13) В съответствие с Директива 2001/55/ЕО държавите членки може да разширят обхвата на временната закрила така, че да включва допълнителни категории разселени лица извън предвидените в настоящото решение на Съвета, когато те са разселени по същите причини и от същата страна или регион на произход. В този случай държавите членки следва да нотифицират незабавно Съвета и Комисията. В този контекст държавите членки следва да бъдат насърчавани да обмислят възможността за предоставяне на временна закрила на лицата, които са избягали от Украйна малко преди 24 февруари 2022 г., тъй като напрежението се е увеличило, или които са се оказали на територията на Съюза (например на почивка или по служебни причини) непосредствено преди тази дата и в резултат на въоръжения конфликт не могат да се завърнат в Украйна.
- (14) Временната закрила е ней-подходящият инструмент в настоящата ситуация. Като се има предвид извънредният и изключителен характер на военното нашествие в Украйна, извършено от Руската федерация, и мащабът на масовото навлизане, временната закрила следва да позволи на разселените лица да се ползват от хармонизирани права в целия Съюз, които предлагат адекватно равнище на закрила. Въвеждането на временна закрила също би било от полза за

държавите членки, тъй като правата, придружаващи временната закрила, ограничават необходимостта за тези разселени лица незабавно да търсят международна закрила, и по този начин риска от претоварване на системите за убежище на държавите членки, като свеждат до минимум формалностите поради спешността на ситуацията. Освен това украинските граждани, в качеството си на пътуващи, освободени от изискването за виза, имат право да се движат свободно в рамките на Съюза, след като са били допуснати на територията за период от 90 дни. Въз основа на това те могат да избират държавата членка, в която искат да се ползват от правата, свързани с временната закрила, и да се присъединят към семейството и приятелите си в рамките на значителните мрежи на диаспорите, които понастоящем съществуват в целия Съюз. Това на практика ще улесни баланса между държавите членки в усилията, като по този начин ще се намали натискът върху националните системи за приемане. След като държава членка е предоставила разрешение за пребиваване в съответствие с Директива 2001/55/ЕО, лицето, ползващо се с временна закрила, което има право да пътува в рамките на Съюза в продължение на 90 дни в рамките на 180-дневен период, следва да може да се възползва от правата, произтичащи от временната закрила, само в държавата членка, която е издала разрешението за пребиваване. Това следва да не засяга възможността държава членка да реши да издаде по всяко време разрешение за пребиваване на лица, ползващи се с временна закрила съгласно настоящото решение за изпълнение.

- (15) Настоящото решение би било съвместимо и може да се прилага в допълнение към националните схеми за временна закрила, за които може да се счита, че прилагат Директивата. Ако държава членка има национална схема, която е по-благоприятна от Директивата, държавата членка следва да може да продължи да я прилага, тъй като, в съответствие с Директива 2001/55/ЕО, държавите членки могат да приемат или да запазят по-благоприятни условия за лицата, ползващи се с временна закрила. Ако националната схема е обаче по-неблагоприятна, държавата членка следва да предвиди допълнителните права, предвидени в Директивата.
- (16) Директива 2001/55/ЕО надлежно отчита отговорностите на държавите членки във връзка с поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност, тъй като тя позволява на държавите членки да изключат разселено лице от предоставянето на временна закрила, когато са налице сериозни основания да се счита, че лицето е извършило престъпление срещу мира, военно престъпление или престъпление срещу човечеството, така, както е формулирано в международните инструменти, съдържащи разпоредби по отношение на такива престъпления; той или тя е извършил/а сериозно неполитическо престъпление извън приемащата държава членка преди неговото или нейното приемане като лице, ползващо се с временна закрила, в тази държава членка; или той или тя е виновен/виновна за действия, противоречащи на целите и принципите на Организацията на обединените нации. Директивата също така позволява на държавите членки да изключат разселено лице от временна закрила, когато са налице достатъчно основания, че той или тя е заплахата за сигурността на приемащата държава членка или заплахата за обществото в приемащата държава членка.
- (17) Когато предоставят временна защита, държавите членки следва да гарантират, че при обработването на лични данни на лицата, ползващи се с временна закрила, се спазват изискванията, установени в достиженията на правото на

Европейския съюз в областта на защитата на данните, по-специално в Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета⁵.

- (18) Настоящото решение за изпълнение на Съвета следва да позволи на Съюза да координира и да следи отблизо капацитета за прием на държавите членки, за да предприеме действия и да предостави допълнителна подкрепа според нуждите. С Директива 2001/55/ЕО се изисква от държавите членки в тясна връзка с Комисията да си сътрудничат и да обменят информация за улесняване на прилагането на временната закрила. Това може да се постигне чрез „платформа за солидарност“, чрез която държавите членки обменят информация относно капацитета си за прием и броя на лицата, ползващи се с временна закрила, на техните територии. Досега, въз основа на информацията, докладвана от няколко държави членки в контекста на Мрежата за подготвеност и управление на кризи в областта на миграцията, капацитетът за прием, който надхвърля капацитета за поемане на диаспората на пребиваващите в Съюза, е като минимум над 310 000 места. За целите на този обмен на информация Комисията следва да поеме координираща роля. Освен това през последните години бяха създадени различни платформи с цел да се гарантира сътрудничество между държавите членки. Сред тези платформи Мрежата за подготвеност и управление на кризи в областта на миграцията (в съответствие с Препоръка (ЕС) 2020/1366 на Комисията) е най-подходящата за административното сътрудничество, предвидено в Директива 2001/55/ЕО. Държавите членки следва също така да бъдат насърчавани да допринасят за общата ситуационна осведоменост на Съюза чрез споделяне на съответната информация чрез интегрираната реакция на политическо равнище при кризи (IPCR). Когато е уместно, следва да се провеждат консултации с Европейската служба за външна дейност. В този контекст държавите членки следва също така да работят в тясно сътрудничество с Върховния комисар на ООН за бежанците.
- (19) В съответствие с Директива 2001/55/ЕО продължителността на временната закрила следва да бъде за първоначален срок от една година. Освен ако е прекратена на основанията, съдържащи се в разпоредбата на член 6, параграф 1, буква б) от Директива 2001/55/ЕО, временната закрила следва да бъде продължавана автоматично на шест месеца за максимален срок от една година. Комисията ще извършва постоянно наблюдение и преглед на ситуацията. По всяко време тя може да предложи на Съвета да преустанови временната закрила въз основа на факта, че ситуацията в Украйна е такава, че позволява завръщането за продължително време в безопасна обстановка на лицата, на които е предоставена временна закрила, или да удължи срока на тази временна закрила за срок до една година.
- (20) За целите на член 24 от Директива 2001/55/ЕО на Съвета позоваването на Европейския фонд за бежанци, създаден с Решение 2000/596/ЕО, следва да се чете като позоваване на фонд „Убежище, миграция и интеграция“, създаден с Регламент (ЕС) 2021/1147. Всички усилия на държавите членки за спазване на задълженията, произтичащи от настоящото решение за изпълнение, ще бъдат подкрепени финансово от фондовете на Съюза. Механизмите за извънредни ситуации и гъвкавост в рамките на многогодишната финансова рамка за периода

⁵ Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (ОВ L 11, 4.5.2016 г, стр. 1).

2021—2027 г. също могат да мобилизират средства за справяне със специфични извънредни нужди в държавите членки. Освен това беше задействан Механизмът за гражданска защита на Съюза⁶. Чрез този механизъм държавите членки могат да поискат предмети, които са от решаващо значение за посрещане на нуждите на разселените лица от Украйна, намиращи се на тяхна територия, и да се възползват от съфинансиране за предоставянето на такава помощ.

- (21) След приемането на Директива 2001/55/ЕО бяха създадени няколко агенции на Съюза или бяха укрепени техните мандати. В този контекст Комисията следва да си сътрудничи с Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex), Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището и Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол) с цел постоянното наблюдение и преглед на ситуацията. Освен това Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex), Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището (EUAA) и Европол следва да предоставят оперативна подкрепа на държавите членки, които са поискали тяхното съдействие, за да им помогнат да се справят със ситуацията, включително за целите на прилагането на настоящото решение за изпълнение.
- (22) Настоящото решение за изпълнение зачита основните права и спазва принципите, признати в Хартата на основните права на Европейския съюз.
- (23) В съответствие с член 4 от Протокол № 21 относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, Ирландия, с писмо от 11 април 2003 г., е нотифицирала желанието си да участва в приемането и прилагането на Директива 2001/55/ЕО. Следователно Ирландия е обвързана от настоящото решение за изпълнение на Съвета.
- (24) В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол № 22 относно позицията на Дания, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, Дания не участва в приемането на настоящото решение за изпълнение и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане.
- (25) Като се има предвид неотложният характер на ситуацията, настоящото решение за изпълнение на Съвета следва да влезе в сила в деня след публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Предмет

Установено е наличието на масово навлизане в Съюза на разселени лица, които е трябвало да напуснат Украйна вследствие на въоръжен конфликт.

Член 2

Лицата, за които се прилага временната закрила

⁶ Считано от 28 февруари 2022 г. — от Словакия.

1. Настоящото решение се прилага за следните категории лица, разселени, считано от 24 февруари 2022 г., вследствие на военното нашествие на руските въоръжени сили на тази дата:
 - а) украински граждани, пребиваващи в Украйна;
 - б) граждани на трети държави или лица без гражданство, които пребивават законно в Украйна и не са в състояние да се завърнат за продължително време в безопасна обстановка в своята страна или регион на произход.

Изискването за невъзможност за връщане за продължително време в безопасна обстановка в своята страна или регион на произход не се прилага за граждани на трети държави или лица без гражданство, пребиваващи законно дългосрочно в Украйна;
 - в) членове на семейството на лицата, посочени в буква а) и б), независимо от това дали членът на семейството би могъл да се завърне за продължително време в безопасна обстановка в своята страна или регион на произход.
2. За целите на параграф 1, буква в) следните лица се считат за част от семейство, доколкото семейството вече е съществувало в Украйна към момента на обстоятелствата, породили масовото навлизане:
 - а) брачният партньор на лице, посочено в параграф 1, буква а) или б), или неговият/нейният небрачен партньор в случай на стабилна връзка, когато законодателството или практиката на съответната държава членка урежда статута на небрачните двойки по начин, сравним с този на брачните двойки в законодателството, отнасящо се до чужденците;
 - б) ненавършилите пълнолетие несклучили брак деца на лице, посочено в параграф 1, буква а) или б), или на неговия/нейния брачен партньор, без оглед на това дали те са родени или не в брак, или са осиновени;
 - в) други близки роднини, които са живели заедно като част от семейната единица към момента на обстоятелствата, породили масовото навлизане, и които са били изцяло или в значителна степен зависими от лице, посочено в параграф 1, буква а) или б) по това време.

Член 3

Сътрудничество и наблюдение

1. За целите на член 27 от Директива 2001/55/ЕО държавите членки използват Мрежата за подготвеност и управление на кризи в областта на миграцията в съответствие с Препоръка (ЕС) 2020/1366. Държавите членки следва също да допринасят за общата ситуационна осведоменост на Съюза чрез споделяне на съответната информация чрез интегрираната реакция на политическо равнище при кризи.
2. Комисията координира сътрудничеството и обмена на информация между държавите членки, по-специално във връзка с наблюдението на капацитета за прием във всяка държава членка и определянето на евентуалната необходимост от допълнителна подкрепа.

За тази цел Комисията, в сътрудничество с държавите членки, Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex), Агенцията на Европейския

съюз в областта на убежището и Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол), извършва постоянно наблюдение и преглед на ситуацията, като използва Мрежата за подготвеност и управление на кризи в областта на миграцията, посочена в параграф 1 по-горе.

Освен това Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex), Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището (EUAA) и Европол предоставят оперативна подкрепа на държавите членки, които са поискали тяхното съдействие, за да им помогнат да се справят със ситуацията, включително за целите на прилагането на настоящото решение за изпълнение.

Член 4

Настоящото решение влиза в сила в деня на публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*