



Bruselas, 2.3.2022
COM(2022) 91 final

2022/0069 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO

por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania a tenor del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, y entra en vigor la introducción de la protección temporal

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

Activación de la aplicación de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, mediante una Decisión de Ejecución del Consejo por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania a tenor del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, al efecto de introducir la protección temporal de conformidad con las disposiciones de dicha Directiva

Tras el comienzo de la invasión militar de Ucrania por parte de Rusia el 24 de febrero de 2022, el Consejo Europeo, en sus conclusiones publicadas ese mismo día, condenó con la máxima firmeza la agresión militar no provocada e injustificada por parte de la Federación de Rusia (en lo sucesivo, Rusia) contra Ucrania, subrayando la grave violación del Derecho internacional y los principios de la Carta de las Naciones Unidas, y el riesgo para la seguridad y la estabilidad europeas y mundiales. El Consejo Europeo pidió a Rusia que respetase la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente, que incluye el derecho de Ucrania a elegir su propio destino. Los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la UE también reafirmaron que la Federación de Rusia es plenamente responsable de su acto de agresión, del sufrimiento humano y de la pérdida de vidas humanas que causará, y que deberá responder de sus acciones. En solidaridad con Ucrania, el Consejo Europeo acordó también un segundo paquete de sanciones.

En este contexto, el Consejo Europeo pidió que prosiga la labor relativa a la preparación y la capacidad de reacción en todos los niveles e invitó a la Comisión a que presente medidas de emergencia.

La Unión Europea se ve directamente afectada por la guerra en sus fronteras exteriores, en particular a través de la creciente presión migratoria como consecuencia de las decenas de miles de personas que buscan protección en los Estados miembros de la UE. En unos pocos días, a principios de marzo, más de 650 000 personas desplazadas habían llegado a la Unión Europea a través de Polonia, Eslovaquia, Hungría y Rumanía. Se calcula que estas cifras seguirán aumentando. Las Naciones Unidas lanzaron un llamamiento humanitario urgente para Ucrania y el plan Regional de Respuesta a los Refugiados para Ucrania, donde se detallan el número de personas necesitadas y las que deben ser destinatarias de la ayuda.

Ucrania es un país donde no es necesario visado¹ para entrar en la UE. Por lo tanto, los titulares de pasaportes biométricos ucranianos están exentos de la obligación de visado cuando viajan a la UE. Sobre la base de lo vivido tras la anexión ilegal por parte de Rusia de la República Autónoma de *Crimea* y la ciudad de Sebastopol y la guerra en Ucrania oriental, se estima que la mitad de los ucranianos que lleguen a la Unión Europea, beneficiándose de la exención de la obligación de visado para viajar, se reunirán con miembros de su familia o buscarán empleo en la Unión, mientras que la otra mitad podría solicitar protección

¹ El Reglamento (UE) 2018/1806, que contiene la lista de terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros (anexo I del Reglamento) y de aquellos cuyos nacionales están exentos de dicha obligación para estancias inferiores a 90 días por período de 180 días (anexo II del Reglamento). La exención de la obligación de visado se aplica a los titulares de pasaportes biométricos expedidos por Ucrania de conformidad con las normas de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

internacional. Dependiendo de cómo evolucione el conflicto, es probable que la UE acoja a un número significativo de personas. Las estimaciones sugieren una cifra posiblemente entre 2,5 millones y 6,5 millones de personas desplazadas debido al conflicto armado, de las cuales se calcula que entre 1,2 y 3,2 millones podrían solicitar protección internacional. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados estima que, en el peor escenario, hasta 4 millones de personas podrían huir de Ucrania.

Estas cifras, la gravedad de la guerra y su proximidad con las fronteras exteriores de la UE muestran que es probable que la Unión Europea se enfrente a una situación caracterizada por una afluencia masiva de nacionales ucranianos y de otros terceros países o apátridas que residían legalmente en Ucrania en el momento del conflicto, que han tenido que abandonar Ucrania debido a la invasión rusa.

Para responder a esta situación, la Comisión presenta una propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo que permita al Consejo constatar la existencia de una afluencia masiva de desplazados ucranianos y de nacionales de otros terceros países y apátridas que residían legalmente en Ucrania en el momento del conflicto, con arreglo a la Directiva 2001/55/CE sobre protección temporal, de 20 de julio de 2001².

Esta Directiva se adoptó tras el conflicto de la antigua Yugoslavia cuando, por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, Europa se enfrentó con desplazamientos masivos de personas por toda Europa, como consecuencia de un conflicto en Europa. Se concibió específicamente para promover un esfuerzo equitativo para gestionar conjuntamente los desplazamientos intraeuropeos, al conceder protección inmediata a las personas que huían de la guerra, evitando de esta forma que los sistemas de asilo de los Estados miembros se vieran desbordados. Las disposiciones incluidas en la Directiva de protección temporal y las medidas nacionales de ejecución deberán permitir a los Estados miembros gestionar los flujos de personas desplazadas que huyan de Ucrania de manera controlada y eficaz, respetando plenamente los derechos fundamentales y las obligaciones internacionales.

El objetivo de la presente propuesta es activar la aplicación de la Directiva de protección temporal destacando, de conformidad con el artículo 5 de la Directiva, los principales elementos, incluida una descripción de los grupos específicos de personas a los que se deberá aplicar la protección temporal y la fecha en que dicha protección surtirá efecto. La Decisión de Ejecución del Consejo, una vez adoptada, exige a los Estados miembros que pongan en práctica las medidas que hayan adoptado para transponer y aplicar la Directiva de protección temporal, cumpliendo así sus obligaciones con respecto a las personas que gocen de protección temporal establecidas en el capítulo III de la Directiva.

La propuesta introduce una protección temporal para tres categorías de personas:

- nacionales ucranianos residentes en Ucrania desplazados a partir del 24 de febrero de 2022 a raíz de la invasión militar de las fuerzas armadas rusas en dicha fecha;
- nacionales de terceros países o apátridas que residían legalmente en Ucrania desplazados a partir del 24 de febrero de 2022 a raíz de la invasión militar de las fuerzas armadas rusas en dicha fecha y que no pueden regresar a su país o región de origen en condiciones seguras y duraderas debido a la situación existente en dicho país. Esto incluiría a las personas que gozaban de estatuto de refugiado o de protección equivalente o que eran solicitantes de asilo en Ucrania en el momento de los acontecimientos que condujeron a la afluencia masiva. Los nacionales de terceros

² DO L 212 de 7.8.2001, p. 12.

países que residían en Ucrania de forma duradera en el momento de los acontecimientos que condujeron a la afluencia masiva deberían disfrutar de una protección temporal independientemente de que puedan o no regresar a su país o región de origen en condiciones seguras y duraderas; y

- miembros de la familia de las dos categorías de personas citadas, en los casos de familias ya constituidas en Ucrania en el momento de las circunstancias que rodearon a la afluencia masiva, independientemente de que el miembro de la familia pueda o no regresar a su país de origen en condiciones seguras y duraderas. De conformidad con lo dispuesto en la Directiva 2001/55/CE del Consejo, se considera miembro de la familia el cónyuge de las dos categorías de personas citadas o su pareja de hecho con la que mantenga una relación estable, si la legislación o los usos del Estado miembro afectado otorgan a las parejas no casadas un trato comparable al de las casadas con arreglo a su propia normativa de extranjería; los hijos menores solteros de las dos categorías de personas o de su cónyuge, sin distinción en cuanto a si nacieron dentro o fuera del matrimonio o se adoptaron; otros parientes cercanos que vivían juntos como parte de la unidad familiar en el momento de las circunstancias que rodearon a la afluencia masiva, y que dependían total o principalmente de las dos personas citadas.

La protección temporal es el instrumento adecuado para la situación actual. Habida cuenta del carácter extraordinario y excepcional de la invasión militar de Ucrania por parte de Rusia y la magnitud de la afluencia masiva, la protección temporal debe permitir rápidamente que las personas desplazadas disfruten de derechos armonizados en toda la Unión que permitan un nivel de protección adecuado, como un permiso de residencia, la posibilidad de ejercer actividades por cuenta ajena y por cuenta propia, el acceso a un alojamiento adecuado, la necesaria asistencia social, médica o de otro tipo y medios de subsistencia. En el caso de los menores no acompañados, la protección temporal debe permitirles disfrutar además de tutela legal. Las personas menores de 18 años también deben tener acceso a la educación.

La introducción de la protección temporal también beneficiará a los Estados miembros afectados por la afluencia masiva, ya que los derechos que la acompañan deben limitar la necesidad para estas personas desplazadas de buscar inmediatamente protección internacional y desbordar los sistemas de asilo de los Estados miembros, al reducir al mínimo las formalidades debido a la urgencia de la situación. De este modo, las medidas incluidas en la Directiva de protección temporal y las medidas nacionales de ejecución permitirían a los Estados miembros gestionar la afluencia de personas desplazadas de manera controlada y eficaz, respetando plenamente los derechos fundamentales y las obligaciones internacionales.

La protección temporal permitiría a los Estados miembros estar preparados para hacer frente a la afluencia actual e inminente de personas desplazadas procedentes de Ucrania que busquen protección internacional. También permitiría a los Estados miembros tratar con aquellos ucranianos que, acogiéndose a la exención de visado, busquen otra forma de estatuto una vez hayan expirado los 90 días de estancia legal en la Unión. Según la experiencia de 2014, cabe esperar que muchos comiencen a solicitar protección internacional como única alternativa. La presente propuesta, por consiguiente, responde también al llamamiento del Consejo Europeo para proseguir la labor relativa a la preparación y la capacidad de reacción y forma parte de la respuesta de la Unión a la presión migratoria resultante de la invasión militar de Ucrania por parte de Rusia.

Por último, aunque no por ello menos importante, las disposiciones del instrumento de la Directiva de protección temporal fomentan un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros

que soportan las consecuencias de la acogida de personas desplazadas procedentes de Ucrania. Los nacionales ucranianos, como viajeros exentos de la obligación de visado, podrán circular libremente dentro de la UE tras ser admitidos en el territorio, lo que les permitirá reunirse con sus familiares y amigos a través de las importantes diásporas que existen actualmente en toda la Unión Europea, facilitando así un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros. Esto ayudaría a la Unión y a sus Estados miembros a garantizar una gestión eficaz y controlada del flujo de personas desplazadas procedentes de Ucrania dentro de la Unión Europea en un momento en que se producen llegadas masivas.

La Decisión de Ejecución del Consejo permitirá a la Unión coordinar y supervisar estrechamente la capacidad de acogida en los Estados miembros a fin de tomar medidas y prestar apoyo adicional en caso necesario. La Directiva exige a los Estados miembros, junto con la Comisión, cooperar e intercambiar información para facilitar la aplicación de la protección temporal. Esto puede hacerse a través de una «plataforma de solidaridad» en la que los Estados miembros intercambien información sobre sus capacidades de acogida y el número de personas que gozan de protección temporal en sus territorios. Para tal fin, la propuesta incluye una función de coordinación para la Comisión. Además, en los últimos años, se han creado diferentes plataformas con el objetivo de garantizar la cooperación entre los Estados miembros. Entre estas plataformas, la propuesta incluye el recurso a la Red de preparación y gestión de crisis migratorias (de conformidad con la Recomendación (UE) 2020/1366 de la Comisión, de 23 de septiembre de 2020, sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias) por ser el foro más adecuado para la cooperación administrativa prevista en la Directiva 2001/55/CE.

En los años transcurridos desde la adopción de la Directiva, se han creado varias agencias de la UE o se han reforzado sus mandatos. Por esta razón, la propuesta incluye específicamente la necesidad de que la Comisión coopere con la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), la Agencia de Asilo de la Unión Europea y la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol), con vistas a mantener la situación bajo supervisión y revisión constantes.

De conformidad con la Directiva 2001/55/CE, la duración de la protección temporal será de un año, y salvo que se concluya de otra manera, podrá prorrogarse automáticamente por períodos de seis meses por un máximo de un año. La Comisión, como parte de su función de supervisión, y de conformidad con el artículo 6 de la Directiva 2001/55/CE, puede proponer en cualquier momento al Consejo que ponga fin a la protección temporal, basándose en que la situación en Ucrania sea tal que permita el regreso seguro y duradero de aquellos a quienes se concedió protección temporal. La Comisión podrá proponer también al Consejo la prórroga de la protección temporal, si el período inicial no se considera suficiente para permitir a los Estados miembros afectados gestionar eficazmente la situación, o si la situación todavía no permite a las personas que gozan de la protección temporal regresar con seguridad a Ucrania.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

La presente propuesta es plenamente coherente con el acervo de la UE en materia de asilo, ya que la Directiva sobre protección temporal forma parte integrante del Sistema Europeo Común de Asilo y estaba prevista para hacer frente a una situación extraordinaria de afluencia masiva de personas desplazadas, como ocurre actualmente debido a la invasión de Ucrania por parte de la Federación de Rusia. También es plenamente coherente con el objetivo de la Unión Europea de establecer un espacio de libertad, seguridad y justicia abierto a quienes, forzados por las circunstancias, busquen legítimamente protección internacional en la Unión.

Los elementos de la propuesta también son coherentes con el Pacto sobre Migración y Asilo de septiembre de 2020, y con las propuestas legislativas que lo acompañan. Como parte del Pacto, la Comisión propuso derogar la Directiva sobre protección temporal para sustituirla por un nuevo Reglamento mejorado, que conserva el concepto del estatus de protección temporal pero que aborde más en general situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo, asegurándose de que todos los nuevos instrumentos europeos actúen de manera coherente en el marco del nuevo enfoque global propuesto por el Pacto. No obstante, como las propuestas legislativas pertinentes se están negociando actualmente y su adopción no es inminente, el Reglamento para abordar las situaciones de crisis y de fuerza mayor no puede servir como respuesta a los retos inmediatos que plantea la crisis ucraniana. La Directiva sobre protección temporal es el acervo actual en vigor que ofrece el instrumento pertinente para abordar la situación de forma eficaz y proporcionada.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La presente propuesta es plenamente coherente con la necesidad de mantener unas fronteras exteriores sólidas al permitir a los Estados miembros tramitar posibles solicitudes de protección internacional de manera ordenada sin desbordar sus sistemas de asilo en caso de afluencia masiva de ucranianos desplazados, evitando así problemas en los pasos fronterizos situados en las fronteras exteriores orientales de la Unión Europea. También es coherente con la acción exterior de la Unión, como las sanciones de la UE y otras medidas restrictivas, y debe utilizarse en paralelo a ella. La presente propuesta forma parte de un amplio conjunto de acciones de la UE en respuesta a la incursión militar rusa en Ucrania.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- **Base jurídica**

La base jurídica de la propuesta es la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, y en particular su artículo 5.

- **Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)**

El título V del TFUE, relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia, confiere a la Unión Europea determinadas competencias en estas materias. Dichas competencias deben ejercerse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea, es decir, solo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, puedan lograrse mejor a nivel de la Unión Europea.

Debe considerarse que una situación en la que el correcto funcionamiento de los sistemas de asilo de los Estados miembros se encuentra en peligro debido a la afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de un país vecino de la Unión Europea que han huido de zonas de conflicto armado afecta a la UE en su conjunto y, por tanto, requiere soluciones y apoyo de la UE. Es necesario que todos los Estados miembros reaccionen rápidamente y presten apoyo para responder eficazmente a dicha afluencia y garantizar las mismas normas y derechos armonizados en toda la Unión.

La consecución de estos objetivos requiere una intervención a nivel de la UE, puesto que son transfronterizos por naturaleza. Es evidente que las medidas de Estados miembros aislados no

pueden responder satisfactoriamente a la necesidad de un enfoque común de la UE respecto de un problema común.

Un enfoque común de ese tipo no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros de forma individual, sino que, debido a la dimensión y los efectos de la presente propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo, puede lograrse mejor a nivel de la Unión. Por lo tanto, la Unión debe actuar y podrá adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea.

- **Proporcionalidad**

De conformidad con el principio de proporcionalidad enunciado en el artículo 5, apartado 4, del Tratado de la Unión Europea, la presente propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo describe el grupo específico de personas a las que se aplica, la fecha en que surtirá efecto la protección temporal y una estimación de la escala de las personas desplazadas.

Todos los elementos de las medidas propuestas para hacer frente a esta situación específica de una afluencia masiva de ucranianos desplazados a la Unión Europea se describen claramente en la Directiva de protección temporal y se limitan a lo necesario para lograr que los Estados miembros puedan gestionar la situación de manera ordenada y efectiva y, al mismo tiempo, garantizar la igualdad de trato en cuanto a derechos y garantías de las personas afectadas. En consonancia con los requisitos de la Directiva de protección temporal, la duración de estas medidas también es limitada en el tiempo, y son necesarias para que los Estados miembros afectados puedan hacer frente a una situación en las fronteras exteriores orientales de la Unión Europea que pone en peligro la seguridad y la estabilidad de la Unión Europea. La Directiva permite a los Estados miembros aplicar disposiciones más favorables.

- **Elección del instrumento**

El artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE del Consejo exige una Decisión de Ejecución del Consejo que constatare la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas y que introduzca una protección temporal para las personas desplazadas.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES EX POST, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Formulación de políticas basadas en datos comprobados**

La propuesta se preparó con carácter de urgencia para hacer frente a la situación actual de la manera más apropiada. La propuesta incluye disposiciones sobre la cooperación entre la Comisión, los Estados miembros y las agencias de la UE, así como sobre la obligación de los Estados miembros de notificar datos y estadísticas pertinentes a través de la Red de preparación y gestión de crisis migratorias de la UE. Las pruebas sobre la magnitud potencial de los movimientos se han basado en los datos más recientes compartidos en el marco de la Red de preparación y gestión de crisis migratorias de la UE y los escenarios elaborados partiendo de las previsiones de las agencias de las Naciones Unidas sobre los desplazados internos, información reunida sobre los movimientos (tanto de solicitantes de asilo como de migración legal) experimentados después de 2014, así como en el tamaño y la composición (rusa/no rusa) de la población de las regiones afectadas en los distintos escenarios. Se elaboraron cinco escenarios iniciales en función de la intensidad de la intervención rusa en Ucrania.

El escenario D supone una invasión militar de gran parte de Ucrania, incluidas las tres ciudades más grandes: Kiev, Járkov y Odesa, como ocurre actualmente. El escenario E supone un aumento drástico de las hostilidades y la invasión de todo el país. Sobre la base de estos escenarios, cabe calcular que entre 2,5 y 6,5 millones de personas desplazadas entrarían en la Unión. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados estima que, en el peor escenario, hasta 4 millones de personas podrían huir de Ucrania.

Teniendo en cuenta las tendencias registradas en relación con los permisos de residencia y las solicitudes de protección internacional tras los acontecimientos de 2014, es probable que aproximadamente la mitad de las personas desplazadas sean absorbidas por la importante diáspora en toda la UE y aprovechen las oportunidades de migración legal, principalmente, pero no exclusivamente, en los países de destino «tradicionales» (Polonia, Chequia, Alemania, Italia y España), sin ejercer presión sobre la capacidad de acogida de estos países. La otra mitad, entre 1,2 y 3,5 millones de personas, podría buscar protección internacional en un período de dos años.

- **Consultas con las partes interesadas y obtención y utilización de asesoramiento técnico**

Cuando comenzó a quedar patente la posibilidad de una eventual intervención militar rusa en Ucrania, la Comisión activó el mecanismo de seguimiento periódico a través de la Red de preparación y gestión de crisis migratorias para consultar con los Estados miembros, el Servicio Europeo de Acción Exterior y las agencias pertinentes de la UE, así como para compartir datos, información y conocimientos, que se notifican periódicamente. La Comisión también consultó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que ha estado evaluando la situación y ha facilitado aportaciones pertinentes. El Alto Comisionado agradeció el apoyo expresado por muchos Estados miembros a la activación de la Directiva 2001/55/CE para permitir un refugio inmediato y temporal en la Unión y facilitar el reparto de la responsabilidad de las personas que huyen de Ucrania entre los Estados miembros.

- **Derechos fundamentales**

Esta propuesta respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como las obligaciones derivadas del Derecho internacional, en particular la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre el estatuto de los refugiados, modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

Debido a la naturaleza de esta propuesta, no es posible estimar de antemano el posible impacto presupuestario. Se incluirá en el presupuesto de los instrumentos de financiación de la UE existentes para los períodos 2014-2020 y 2021-2027 en el ámbito de la migración, el asilo y la gestión de fronteras. La Comisión estudiará opciones para hacer aprovechar plenamente la financiación con cargo a los Fondos de Interior. Si la situación se agravase aún más y fuera excepcionalmente necesario, podría redistribuirse la disponibilidad del MFP 2021-2027. En caso de que surgieran nuevas necesidades excepcionales, podrían activarse los mecanismos de flexibilidad previstos en el MFP 2021-2027.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

El *artículo 1* constata la existencia de una afluencia masiva a la Unión de personas desplazadas que han tenido que abandonar Ucrania como consecuencia de un conflicto armado.

El *artículo 2* describe el grupo de personas a las que se aplicaría la protección temporal. La disposición introduce una protección temporal para los nacionales ucranianos residentes en Ucrania desplazados a partir del 24 de febrero de 2022 a raíz de la invasión militar de las fuerzas armadas rusas en dicha fecha. Para respetar el espíritu de la Directiva 2001/55/CE, el artículo 2 introduce también una protección temporal para los nacionales de terceros países y apátridas que residieran legalmente en Ucrania, desplazados a partir del 24 de febrero de 2022 y que no puedan regresar a su país o región de origen en condiciones seguras y duraderas debido a la situación existente en dicho país. Esto incluiría a las personas que gozaban de estatuto de refugiado o de protección equivalente o a quienes eran solicitantes de asilo en Ucrania en el momento de los acontecimientos que condujeron a la afluencia masiva. Los nacionales de terceros países que residían en Ucrania de forma duradera en el momento de los acontecimientos que condujeron a la afluencia masiva deberían disfrutar de una protección temporal independientemente de que puedan o no regresar a su país o región de origen en condiciones seguras y duradera.

Como también es importante preservar la unidad de las familias y evitar que diferentes miembros de la misma familia gocen de diferentes estatutos, el artículo 2 también introduce la protección temporal para los miembros de la familia, en los casos de familias ya constituidas en Ucrania en el momento de las circunstancias que rodearon a la afluencia masiva, independientemente de que el miembro de la familia pueda regresar a su país de origen en condiciones seguras y duraderas. Se considera miembro de la familia el cónyuge de la persona que goza de protección temporal o su pareja de hecho con la que mantenga una relación estable, si la legislación o los usos del Estado miembro de que se trate otorgan a las parejas no casadas un trato comparable al de las casadas con arreglo a su propia normativa de extranjería; los hijos menores solteros de la persona que goza de protección temporal de su cónyuge, sin distinción en cuanto a si nacieron dentro o fuera del matrimonio o se adoptaron; y otros parientes cercanos que vivían juntos como parte de la unidad familiar en el momento de las circunstancias que rodearon a la afluencia masiva, y que dependían total o principalmente de la persona que goza de protección temporal.

El *artículo 3* establece que la Red de preparación y gestión de crisis migratorias se utilizará como plataforma principal para garantizar la cooperación administrativa a efectos del artículo 27 de la Directiva 2001/55 del Consejo. La disposición también prevé que los Estados miembros deben contribuir también a un conocimiento común de la situación, mediante la puesta en común de información pertinente a través de la respuesta política integrada a las crisis y de la consulta con el Servicio Europeo de Acción Exterior si procede. La disposición establece también que la Comisión desempeñará un papel de coordinación para garantizar la cooperación y el intercambio de información entre los Estados miembros, en particular en relación con la supervisión de las capacidades de acogida en cada Estado miembro y la determinación de cualquier necesidad de apoyo adicional. Para ello, la Comisión, en cooperación con los Estados miembros, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), la Agencia de Asilo de la Unión Europea y la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol), deberá mantener la situación bajo supervisión y revisión constantes. Además, estas agencias de la UE deben apoyar a los Estados miembros.

El *artículo 4*, a la vista de la situación excepcional y de la urgencia, fija la entrada en vigor de la Decisión de Ejecución del Consejo el día de su publicación.

Propuesta de

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO

por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania a tenor del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, y entra en vigor la introducción de la protección temporal

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

Vista la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida³, y en particular su artículo 5,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 24 de febrero de 2022, las fuerzas armadas rusas lanzaron una invasión a gran escala contra Ucrania en diversos lugares desde la Federación de Rusia, desde Bielorrusia y desde zonas no controladas por el gobierno de Ucrania.
- (2) Como consecuencia de ello, importantes zonas del territorio ucraniano se han convertido en zonas de conflicto armado de las que han huido miles de personas.
- (3) A raíz de esta invasión, el Consejo Europeo, en sus conclusiones de 24 de febrero de 2022, condenó con la máxima firmeza la agresión militar no provocada e injustificada que Rusia ha llevado a cabo contra Ucrania, subrayando que está violando gravemente el Derecho internacional y los principios de la Carta de las Naciones Unidas, y con intención de socavar la seguridad y la estabilidad europeas y mundiales. El Consejo Europeo exigió a Rusia que respetase la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente, que incluye el derecho de Ucrania a elegir su propio destino. El Consejo Europeo también confirmó que la Federación de Rusia es plenamente responsable de su acto de agresión, del sufrimiento humano y de la pérdida de vidas humanas que causará, y que deberá responder de sus acciones. En solidaridad con Ucrania, el Consejo Europeo acordó también un segundo paquete de sanciones, pidió además que prosiga la labor relativa a la preparación y la capacidad de reacción en todos los niveles e invitó a la Comisión a que presente medidas de emergencia.
- (4) La Unión ha demostrado y seguirá demostrando su firme apoyo a Ucrania y a sus ciudadanos, ante este acto de agresión sin precedentes por parte de la Federación de Rusia. La presente propuesta forma parte de la respuesta de la Unión a la presión migratoria resultante de la invasión militar de Ucrania por parte de Rusia.

³ DO L 212 de 7.8.2001, p. 12.

- (5) El conflicto ya tiene implicaciones para la Unión, incluida la probabilidad de una gran presión migratoria en sus fronteras orientales a medida que se desarrolla el conflicto. A fecha del 1 de marzo, más de 650 000 personas desplazadas han llegado a la Unión Europea a través de Polonia, Eslovaquia, Hungría y Rumanía. Se calcula que estas cifras seguirán aumentando.
- (6) Ucrania figura en la lista del anexo II del Reglamento (UE) 2018/1806⁴ y sus nacionales están exentos de la obligación de estar en posesión de un visado para cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros para estancias inferiores a 90 días por período de 180 días. Sobre la base de lo vivido tras la anexión ilegal en 2014 por parte de Rusia de la República Autónoma de *Crimea* y la ciudad de Sebastopol y la guerra en Ucrania oriental, se estima que la mitad de los ucranianos que lleguen a la Unión, beneficiándose de la exención de visado para viajar para estancias cortas, se reunirán con miembros de su familia o buscarán empleo en la Unión, mientras que la otra mitad solicitará protección internacional. Dependiendo de cómo evolucione el conflicto, sobre la base de las estimaciones actuales, es probable que la Unión se enfrente a un gran número de personas desplazadas debido al conflicto armado, posiblemente entre 2,5 y 6,5 millones, de las cuales se calcula que entre 1,2 y 3,2 millones solicitarán protección internacional. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados estima que, en el peor escenario, hasta 4 millones de personas podrían huir de Ucrania.
- (7) Dichas cifras muestran que es probable que la Unión Europea se enfrente a una situación caracterizada por una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania que no pueden volver a su país o región de origen debido a la agresión militar rusa, y que la escala de la afluencia será tal que existe también un claro riesgo de que los sistemas de asilo de los Estados miembros no sean capaces de gestionar estas llegadas sin efectos adversos para su funcionamiento eficiente, los intereses de las personas afectadas y los de otras personas que solicitan protección.
- (8) Las Naciones Unidas han lanzado un llamamiento urgente humanitario de las Naciones Unidas para Ucrania y el plan Regional de Respuesta a los Refugiados para Ucrania, donde se detallan el número de personas necesitadas y las que deben ser destinatarias de la ayuda.
- (9) El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados agradeció el apoyo expresado por muchos Estados miembros a la activación de la Directiva 2001/55/CE para permitir un refugio inmediato y temporal en la Unión y facilitar el reparto de la responsabilidad de las personas que huyen de Ucrania entre los Estados miembros.
- (10) Para responder a esta situación, debe constatararse la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas en el sentido de la Directiva 2001/55/CE, al efecto de introducir una protección temporal para las personas desplazadas afectadas.
- (11) El objetivo de la presente Decisión de Ejecución es introducir una protección temporal para los nacionales ucranianos residentes en Ucrania desplazados a partir del 24 de febrero de 2022 a raíz de la invasión militar de las fuerzas armadas rusas en dicha fecha. Para respetar el espíritu de la Directiva 2001/55/CE, debe introducirse también una protección temporal para los nacionales de terceros países que residieran legalmente en Ucrania desplazados a partir del 24 de febrero de 2022 y que no puedan

⁴ Reglamento (UE) 2018/1806 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (DO L 303 de 28.11.2018, p. 39).

regresar a su país o región de origen en condiciones seguras y duraderas debido a la situación existente en dicho país. Esto incluiría a las personas que gozaban de estatuto de refugiado o de protección equivalente o que eran solicitantes de asilo en Ucrania en el momento de los acontecimientos que condujeron a la afluencia masiva. Además, para los no ucranianos nacionales de terceros países que hayan sido residentes de larga duración en Ucrania, la condición de no poder regresar a su país o región de origen no debe aplicarse y por lo tanto ellos deben gozar también de protección temporal. También es importante preservar la unidad de las familias y evitar que diferentes miembros de la misma familia gocen de diferentes estatutos. Por consiguiente, es necesario introducir la protección temporal para los miembros de la familia, en los casos de familias ya constituidas en Ucrania en el momento de las circunstancias que rodearon a la afluencia masiva, independientemente de que el miembro de la familia pueda regresar a su país de origen en condiciones seguras y duraderas.

- (12) Sin embargo, los no ucranianos nacionales de terceros países o los apátridas que puedan regresar a su país o región de origen en condiciones seguras y duraderas y que ya no puedan ser considerados residentes de larga duración en Ucrania ni miembros de la familia de una persona que goce de protección temporal no deben entrar en el ámbito de aplicación de la presente Decisión. Entre estas personas estarían los nacionales de terceros países que estaban estudiando o trabajando en Ucrania coyunturalmente en el momento de los acontecimientos que condujeron a la afluencia masiva y que pueden regresar con seguridad a su país de origen. No obstante, dichas personas deben ser admitidas en la Unión por razones humanitarias sin exigirles, en particular, que estén provistos de un visado válido o de medios de subsistencia suficientes o de un documento de documento de viaje válido, para garantizar un paso seguro con vistas a regresar a su país o región de origen.
- (13) De conformidad con la Directiva 2001/55/CE, los Estados miembros podrán ampliar la protección temporal a categorías adicionales de personas desplazadas además de las contempladas en la presente Decisión del Consejo, cuando sean desplazadas por las mismas razones y procedan del mismo país o región de origen. En dicho caso, deberán notificarlo inmediatamente al Consejo y a la Comisión inmediatamente. En este contexto, debe animarse a los Estados miembros a que consideren la posibilidad de ampliar la protección temporal a las personas que huyeron de Ucrania poco antes del 24 de febrero de 2022, al paso que crecían las tensiones, o que se encontraron en el territorio de la Unión (por vacaciones o por motivos laborales) justo antes de la fecha y que como resultado del conflicto armado no pueden regresar a Ucrania.
- (14) La protección temporal es el instrumento más adecuado para la situación actual. Habida cuenta del carácter extraordinario y excepcional de la invasión militar de Ucrania por parte de Rusia y la magnitud de la afluencia masiva, la protección temporal debe permitir a las personas desplazadas disfrutar de derechos armonizados en toda la Unión que permitan un nivel de protección adecuado. La introducción de la protección temporal también beneficiará a los Estados miembros, ya que los derechos que la acompañan limitan la necesidad para las personas desplazadas de buscar inmediatamente protección internacional y por lo tanto el riesgo de desbordar los sistemas de asilo de los Estados miembros, al reducir al mínimo las formalidades debido a la urgencia de la situación. Además, los nacionales ucranianos, como viajeros exentos de la obligación de visado, tienen derecho a circular libremente dentro de la Unión tras ser admitidos en el territorio durante un período de 90 días. Sobre esta base, pueden elegir el Estado miembro en el que desean disfrutar de los derechos vinculados a la protección temporal y reunirse con sus familiares y amigos de las importantes

redes de diásporas que existen actualmente en toda la Unión. En la práctica, esto facilitará un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros, reduciendo así la presión sobre los sistemas de acogida nacionales. Una vez que un Estado miembro que haya concedido un permiso de residencia de conformidad con la Directiva 2001/55/CE, la persona que goce de la protección temporal, mientras tenga el derecho a viajar dentro de la Unión durante 90 días dentro de un período de 180 días, solo deberá poder hacer uso de los derechos derivados de la protección temporal en el Estado miembro que haya concedido un permiso de residencia. Esto debe entenderse sin perjuicio de la posibilidad de que un Estado miembro decida expedir en cualquier momento un permiso de residencia a personas que gozan de protección temporal en virtud de la presente Decisión de Ejecución.

- (15) La presente Decisión será compatible y se aplicará complementariamente con los sistemas nacionales de protección temporal, que pueden considerarse como transposición de la Directiva. Si el Estado miembro tiene un sistema nacional que es más favorable que la Directiva, el Estado miembro debe poder seguir aplicándolo puesto que, de conformidad con la Directiva 2001/55/CE, los Estados miembros podrán adoptar o mantener condiciones más favorables para las personas cubiertas por la protección temporal. No obstante, si el sistema nacional es menos generoso, el Estado miembro debe asegurar los derechos adicionales previstos en la Directiva.
- (16) La Directiva 2001/55/CE tiene debidamente en cuenta las responsabilidades que corresponden a los Estados miembros en relación con el mantenimiento de la ley y el orden y la salvaguardia de la seguridad interior, ya que permite a los Estados miembros excluir a una persona desplazada de la protección cuando existan razones graves para considerar que la persona ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos; ha cometido un delito grave de carácter no político fuera del Estado miembro de acogida antes de su admisión en dicho Estado miembro como persona que goza de protección temporal; o se ha hecho culpable de actos contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. La Directiva también permite a los Estados miembros excluir a una persona desplazada de la protección temporal cuando existan motivos razonables para considerarla un peligro para la seguridad del Estado miembro de acogida o un peligro para la comunidad del Estado miembro de acogida.
- (17) Al conceder protección temporal, los Estados miembros deben garantizar que el tratamiento de los datos personales de las personas que gozan de protección temporal respete los requisitos establecidos en el acervo de la Unión Europea en materia de protección de datos, en particular el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo⁵.
- (18) La presente Decisión de Ejecución debe permitir a la Unión coordinar y supervisar estrechamente la capacidad de acogida en los Estados miembros a fin de tomar medidas y prestar apoyo adicional en caso necesario. La Directiva 2001/55/CE exige a los Estados miembros, junto con la Comisión, cooperar e intercambiar información para facilitar la aplicación de la protección temporal. Esto debe hacerse a través de una «plataforma de solidaridad» en la que los Estados miembros intercambien información

⁵ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO L 11 de 4.5.2016, p. 1).

sobre sus capacidades de acogida y el número de personas que gocen de protección temporal en sus territorios. Hasta el momento, sobre la base de la información comunicada por los Estados miembros en el marco de la Red de preparación y gestión de crisis migratorias, el total de las capacidades de acogida, excluida la capacidad de absorción de la diáspora residente en la Unión, es como mínimo superior a 310 000 plazas. A efectos de dicho intercambio de información, la Comisión debe asumir una función de coordinación. Además, en los últimos años, se han creado diferentes plataformas con el objetivo de garantizar la cooperación entre los Estados miembros. Entre dichas plataformas, la Red de preparación y gestión de crisis migratorias (de conformidad con la Recomendación (UE) 2020/1366 de la Comisión) es la más adecuada para la cooperación administrativa prevista en la Directiva 2001/55/CE. También debe animarse a los Estados miembros a contribuir a un conocimiento común de la situación, mediante la puesta en común de información pertinente a través de la respuesta política integrada a las crisis (RPIC). El Servicio Europeo de Acción Exterior debe ser consultado cuando proceda. En este contexto, los Estados miembros también deben colaborar con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

- (19) De conformidad con Directiva 2001/55/CE, la duración de la protección temporal debe ser durante el período inicial de un año. Salvo que se concluya en virtud de lo dispuesto en el artículo 6, apartado 1, letra b), de la Directiva, dicho período debe prorrogarse automáticamente por seis períodos de seis meses durante un plazo máximo de un año. La Comisión mantendrá la situación bajo supervisión y revisión constantes. En cualquier momento, podrá proponer al Consejo que ponga fin a la protección temporal, basándose en que la situación en Ucrania sea tal que permita el regreso seguro y duradero de aquellos a quienes se concedió protección temporal o ampliar la protección por un plazo máximo de un año.
- (20) A los efectos del artículo 24 de la Directiva 2001/55/CE, la referencia al Fondo Europeo para los Refugiados establecido mediante la Decisión 2000/596/CE debe entenderse como una referencia al Fondo de Asilo, Migración e Integración creado mediante el Reglamento (UE) 2021/1147. Todos los esfuerzos de los Estados miembros para cumplir las obligaciones derivadas de la presente Decisión de Ejecución contarán con el apoyo financiero de los Fondos de la Unión. Los mecanismos de emergencia y flexibilidad en el contexto del marco financiero plurianual 2021-2027 también podrán movilizar fondos para hacer frente a necesidades urgentes específicas dentro de los Estados miembros. Por otra parte, el Mecanismo de Protección Civil de la Unión ha sido activado⁶. A través de dicho Mecanismo, los Estados miembros pueden solicitar artículos cruciales para atender a las necesidades de las personas desplazadas de Ucrania presentes en su territorio y beneficiarse de la cofinanciación para prestar dicha asistencia.
- (21) Desde la adopción de la Directiva 2001/55/CE, se han creado varias agencias de la UE o se han reforzado sus mandatos. En ese contexto, la Comisión debe cooperar con la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), la Agencia de Asilo de la Unión Europea y la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol), con vistas a mantener la situación bajo supervisión y revisión constantes. Además, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), la Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUAA) y Europol deben prestar apoyo operativo a los Estados miembros que solicitaron su asistencia para ayudarles a hacer

⁶ A fecha de 28 de febrero de 2022 por Eslovaquia.

frente a la actual situación de crisis, también con fines de aplicación de la presente Decisión de Ejecución.

- (22) La presente Decisión de Ejecución respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- (23) De conformidad con el artículo 4 del Protocolo n.º 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Irlanda ha notificado mediante carta de 11 de abril de 2003, su deseo de participar en la adopción y aplicación de la Directiva 2001/55/CE. Por consiguiente, Irlanda está vinculada por la presente Decisión de Ejecución del Consejo.
- (24) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Dinamarca no participa en la adopción de la presente Decisión de Ejecución y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación.
- (25) Habida cuenta de la urgencia de la situación, la presente Decisión de Ejecución debe entrar en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Objeto

Se constata la existencia de una afluencia masiva a la Unión de personas desplazadas que han tenido que abandonar Ucrania como consecuencia de un conflicto armado.

Artículo 2

Personas a las que se aplica la protección temporal

1. La presente Decisión se aplica a las siguientes categorías de personas desplazadas a partir del 24 de febrero de 2022 a raíz de la invasión militar de las fuerzas armadas rusas en dicha fecha:
 - a) nacionales ucranianos residentes en Ucrania;
 - b) nacionales de terceros países o personas apátridas que residieran legalmente en Ucrania y que no puedan regresar a su país o región de origen en condiciones seguras y duraderas;

El requisito de la incapacidad para regresar en condiciones seguras y duraderas a su país o región de origen no se aplicará a los nacionales de terceros países o apátridas que hayan residido legalmente de forma duradera en Ucrania.
 - c) miembros de las familias de las personas contempladas en las letras a) y b), independientemente de que el miembro de la familia pueda o no regresar a su país o región de origen en condiciones seguras y duraderas.
2. A efectos del apartado 1, letra c), las siguientes personas serán consideradas miembros de una familia, en el caso de que la familia ya existiera en Ucrania en el momento de las circunstancias que rodearon la afluencia masiva:

- a) el cónyuge de una persona contemplada en las letras a) o b) del apartado 1, o su pareja de hecho con la que mantenga una relación estable, si la legislación o la práctica del Estado miembro en cuestión otorgan a las parejas no casadas un trato comparable al de las casadas con arreglo a su normativa de extranjería;
- b) los hijos menores solteros de una persona contemplada en las letras a) o b) del apartado 1, o de su cónyuge, sin distinción en cuanto a si nacieron dentro o fuera del matrimonio o se adoptaron;
- c) otros parientes cercanos que vivían juntos como parte de la unidad familiar en el momento de las circunstancias que rodearon a la afluencia masiva, y que dependían total o principalmente de la persona contemplada en las letras a) o b) del apartado 1 en aquel momento.

Artículo 3

Cooperación y supervisión

1. A efectos del artículo 27 de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, los Estados miembros utilizarán la Red de preparación y gestión de crisis migratorias, de conformidad con la Recomendación (UE) 2020/1366. Los Estados miembros también deben contribuir a un conocimiento común de la situación de la Unión, mediante la puesta en común de información pertinente a través de la respuesta política integrada a las crisis.
2. La Comisión coordinará la cooperación y el intercambio de información entre los Estados miembros, en particular en relación con la supervisión de las capacidades de acogida en cada Estado miembro y la determinación de cualquier necesidad de apoyo adicional.

Para tal efecto, la Comisión, en cooperación con los Estados miembros, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), la Agencia de Asilo de la Unión Europea y la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol), deberá mantener la situación bajo supervisión y revisión constantes, al tiempo que utiliza la Red de preparación y gestión de crisis migratorias mencionada en el apartado 1.

Además, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), la Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUAA) y Europol prestarán apoyo operativo a los Estados miembros que solicitaron su asistencia para ayudarles a hacer frente a la actual situación de crisis, también con fines de aplicación de la presente Decisión de Ejecución.

Artículo 4

La presente Decisión entrará en vigor el día de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*