

ВИДОВЕ ЗАКРИЛА В БЕЖАНСКОТО ПРАВО И ЗАКРИЛАТА,  
ПРЕДОСТАВЕНА НА БЕЖАНЦИТЕ  
ОТ РЕПУБЛИКА УКРАИНА

Елена Добрева\*

THE DIFFERENT TYPES OF PROTECTION IN REFUGEE LAW AND  
THE PROTECTION AVAILABLE TO  
THE REFUGEES FLEEING UKRAINE

Elena Dobrevva\*\*

**Abstract:** *The purpose of this article is to examine the different types of protection available to refugees and asylum seekers from the Republic of Ukraine. The war in Ukraine led to the displacement of millions of people, who had to seek asylum on the territory of neighboring European countries. The article outlines the types of protection already available to refugees and introduces the temporary protection available to refugees fleeing Ukraine only.*

**Keywords:** *public international law, refugees, asylum, the war in Ukraine, migration crisis, temporary protection*

## 1. Въведение. Факти.

С началото на войната в Украйна през февруари 2022 г. Европа за пореден път беше изправена пред миграционна криза. Военната окупация на територията на Украйна стана причина за съждението, че съществува обща и обективна заплаха от нарушаване на основните човешки права на украинските граждани. Военните действия от страна на Русия в определени части от Украйна принудиха милиони украински граждани да напуснат родните си места и да търсят убежище дори и в други

държави. Последвалото масово разселване достигна изключително високи стойности, напомняйки на отдавна отминалите 90-те години и войните в бившата Югославска Република. Предвид географската позиция на Украйна, се предполага, че масовият поток от емигранти ще бъде насочен към страни-членки на Европейски съюз - Полша, Словакия, Унгария, Румъния, България и други, но също така и към страни извън ЕС - например Република Молдова<sup>1</sup>, Република Беларус и Руската федерация.

\* докторант по международно право и международни отношения, катедра „Публичноправни науки“, Юридически факултет, Великотърновски университет „Св. Св. Кирил и Методий“

\*\* PhD student in International Law and International Relations, Public Law Department, Faculty of Law, Veliko Tarnovo University

<sup>1</sup> Република Молдова все още не е държава-членка на ЕС, но е вероятно това да стане факт преди да обстановката в Украйна да се възстанови и мигрантите на територията ѝ да се върнат в Украйна. През юни 2022г. Република Молдова получава статус на кандидат-членка в Европейския съюз, а през декември 2023г. започнаха и преговорите за приемането ѝ в Съюза.

Първоначалните прогнози на Върховния комисариат на ООН за бежанците предвиждаха, между 2.5 и 6 млн. души да напуснат територията на Украйна и да потърсят международна закрила в страни от ЕС. Към 28 декември 2023 г. Оперативният портал за данни към Върховния комисариат на ООН за бежанците, определя, че броят на индивидите, напуснали Украйна е повече от 6,338,600 души, като почти 6 млн. от тях са потърсили убежище в страни в Европа, а около 400 хил. души са тези, емигрирали отвъд континента.<sup>2</sup>

По време на война, гражданите на окупираната държава са изправени пред внезапни промени на целия им свят, това често е съпроводено от тежки и необратими вреди върху тяхната личност - физически и психически, както и от репресия или отнемане на техните човешки права и свободи. Предвид извънредната ситуация, динамиката на конфликта и необходимостта от хуманитарна помощ, ООН и ЕС започват да обсъждат законодателни промени, които да благоприятстват приемането на по-голям брой мигранти. Вечният дебат по повод масовата миграция и предоставяне на убежище, е свързан не толкова с достигането на мигрантите до определена държава, желанието на държавата да ги приеме или издаването на съответните документи, колкото с капацитета на тези приемащи държави - на техните институции, на тяхната икономика и т.н. Още в далечната вече 1938 г. това е всъщност и позицията на президента Рузвелт в обсъждането на еврейската бежанска криза на Евианската конференция. През 2022 г., Европа е изправена пред предизвикателството да приеме украинските мигранти, да им осигури убежище и да възвърне отнетите им права и свободи, като не влиза в противоречие с изначалната дефиниция за убежище, а именно, че това е мирен и хуманитарен акт, който се извършва с оглед на нуждаещите се от защита индивиди.

Както стана ясно, дни след началото на военната окупация на територията на Украйна, редица европейски държави отвори-

ха своите граници за украинските граждани, организираха се хуманитарни коридори с цел извеждането на максимален брой лица от окупираните територии, както и хуманитарни пунктове, които посрещаха мигрантите и ги снабдяваха с предмети от първа необходимост. Много семейства доброволно отвориха домовете си и приютиха непознати за тях хора, в знак на съпричастност с тяхната тежка съдба. Много други получиха подкрепа от роднини в други държави, като това беше осъществено с подкрепата на правителствата на приемащите държави, които дори изпращаха превоз, с който мигрантите да достигнат до територията на съответната държава възможно най-лесно и безопасно.

Целта на този труд е да разгледа различните видове закрила, която би могла да бъде предоставена на украинските бежанци, които са потърсили убежище в друга държава и предвид това, че те вече са навлезли на нейната територия. Фокусът на анализа е насочен към последните правни документи, които влизат в сила за поискване и предоставяне на убежище от украински емигранти.

## 2. Закрила

### 2.1 Международна закрила

На първо място се разглежда Женевската конвенция (ЖК) за статута на бежанците от 1951 г. Конвенцията и съпътстващите я документи са основата на бежанското право.<sup>3</sup> Тя е основният текст, който предоставя международна закрила на лица, които имат основателни опасения от преследване по повод на тяхната раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група или политически убеждения,<sup>4</sup> като това включва и предоставяне закрила и на лица, търсещи убежище, по време на военен конфликт. Искането за предоставяне на убежище според ЖК трябва да бъде базирано на опасения от преследване, породено по повод на един или повече от тези признаци. Опасението се явява единственият мотив за търсене на закрила според ЖК. Освен това, лицето, което иска да получи убежище в друга държава, трябва да

<sup>2</sup> Данни от Върховния комисариат на ООН за бежанците – <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>

<sup>3</sup> Благой Видин, Международно бежанско право, Наръчник по бежанско право за академия на МВР 2019г. с. 9

<sup>4</sup> чл. 1 Конвенция за статута на бежанците (Женевска конвенция), 1951г.

се намира извън държавата на произход (или тази на обичайно местоживееене) и да докаже, че преследването, породено от някоя от причините изброени по-горе, е причина за неговото разселване.

Женевската конвенция има за цел да определи кои лица могат да бъдат разглеждани като “бежанци” и да се ползват от протекциите, които този статут би им предоставил. Тя е първият правен документ, който дава общо определение на термина “бежанец”<sup>5</sup> и разграничава лицата, на които се полага да се ползват от ползите на тази категория. Това всъщност е и една от основните цели за нейното приемане. Конвенцията е подписана на Конференцията на пълномощниците на ООН по статута на бежанците и лицата без гражданство, свикана по силата на резолюция 429 (V) на Общото събрание на ООН от 14.12.1950 г.

Разглеждайки фактите около конференцията, трябва да се обърне внимание на две много важни особености. На първо място, изначалната цел на тази конференцията е била обсъждане на въпроса за лицата без гражданство (*the Heimatlos*) и в частност връзката между правата на индивидите и тяхната националност, или липсата на такава. След като фокусът на преговорите е бил изместен в друга посока, се е разгледал въпросът за статута на индивиди, принудени да напуснат държавата, на която са граждани, въпросът за преследването и дискриминацията на тези индивиди и принципът *non-refoulement*. Въпросът за лицата без гражданство е уреден в отделна конвенция относно статута на лицата без гражданство, приета през 1954 г. в Ню Йорк.

На второ място, трябва да се отбележи, че въпреки че осигуряването на закрила от гонение или бягство ни е било познато от историята, събитията случили се до средата на XX век стават причина за нуждата от глобален и юридически задължителен характер относно предоставянето на закрила. Конференцията е свикана след края на Втората световна война и по-точно след подписването на Всеобщата

декларация за правата на човека през 1948 г.<sup>6</sup> Пост-военното съзнание на страните очертава основната функция на бъдещата конвенция, а именно да не допуска извършването на престъпления против човечеството, на които светът стана свидетел в периода 1938-1945 г. Този период се характеризира с постепенно приемане и развиване на концепцията за основните етични норми и принципи, които следва да бъдат всеобщо задължителни, без оглед на територията, на която се намира дадено лице, неговото гражданство, поданство или липсата на такова.

Националният български закон, който възпроизвежда Женевската конвенция е Закон за убежището и бежанците. В член 8 откриваме определението за “бежанец”, което изглежда като по-кратък и абстрактен вариант на това в ЖК, като представя и обхваща на (географско) действие на определението според избрания начин на ратификация от Република България, а именно - без резерви:

*Статут на бежанец в Република България се предоставя на чужденец, който поради основателни опасения от преследване, основани на раса, религия, националност, политическо мнение или принадлежност към определена социална група, се намира извън държавата си по произход и поради тези причини не може или не желае да се ползва от закрилата на тази държава или да се завърне в нея.*

Женевската конвенция налага на ратифициралите я страни да въведат нейното съдържание в националното законодателство. Законът за убежището и бежанците обаче, въвежда в българското законодателство и *acquis communautaire* в областта на международната закрила. Тъй като всички държави-членки на Европейския съюз са страни по ЖК 1951 г., общностното право не е в противоречие, а по-скоро следва и спомага за по-детайлен прочит на текста. Постепенният процес на хармонизация и унификация на общностното право в държавите-членки на ЕС в резултат на чл.

<sup>5</sup> Благой Видин, Международно бежанско право, Наръчник по бежанско право за академия на МВР 2019г. с. 11

<sup>6</sup> Всеобщата декларация за правата на човека е първата успешна стъпка на ООН към определянето и записването на световно ниво на правата, които принадлежат на всички човешки същества.

288 ДФЕС<sup>7</sup> е причината за това, в национално-то законодателство на всички държави-членки да присъстват разгледаните в следващите точки видове закрила.<sup>8</sup>

## 2.2 Субсидиарна закрила

Освен международната закрила, която е на разположение на украинските мигранти, посредством ратификацията на Женевска конвенция от 1951 г. и съответно на Ню Йоркския протокол от 1967 г. Директива 2011/95/ЕС (Квалификационна Директива) на Европейския парламент и Съвета от 13.12.2011 г. относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила, също им дава възможност да получат закрила.

Директива 2011/95 представлява регионална форма на закрила, достъпна на територията на държавите-членки на Европейския съюз. Директивата задължава държавите-членки да спазват минималните стандарти, които определя, като в същото време им предоставя дискрецията да въведат “по-благоприятни стандарти за определяне на дадено лице като бежанец, или като лице, което отговаря на условията за субсидиарна закрила, както и за определяне на съдържанието на международно закрила.”<sup>9</sup> Субсидиарната или спомагателната закрила, предоставена от Директива 2011/95 се базира на “основателно опасение от преследване или реална опасност”<sup>10</sup>, като това не включва петте признака изброени в

чл.1 на Женевската конвенция. Директивата дава основание за предоставяне на закрила на лица, които са изправени пред реален риск от тежки посегателства в държавата на произход, дори и да не отговарят на изискванията на чл.1 на ЖК.<sup>11</sup> Причините за това могат да бъдат разнообразни - война, репресивни режими, диктатури, природен катаклизъм или други бедствия, които биха наложили разселването на големи групи от хора в друга държава. По този начин се разширява обсега на действие на Директивата, в сравнение с Конвенцията. Тук трябва да се отбележи също и това, че международната закрила се предоставя посредством ЖК от 1951 г. на лица, които отговарят на изискванията за “бежанец” според чл. 1,<sup>12</sup> а субсидираната закрила е продукт на различни регионални правни актове, които имат за цел да установят регионален режим относно предоставянето на закрила. Квалификационната директив<sup>13</sup> е първият и основният документ, който унифицира алтернативните форми на закрила, като по този начин допълва действието на ЖК. Директивата обаче, не е единственият международноправен акт, който разглежда идеята за субсидирана закрила. Всеобщата декларация за правата на човека на ООН, както и двата пакта – Международният пакт за граждански и политически права и Международният пакт за икономически, социални и културни права, полагат основите на универсалната идея за правата на човека; Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС) определя тринадесетте основни права и свободи<sup>14</sup> и създава механизъм за търсене на отговорност на дър-

<sup>7</sup> чл. 288, ал. 1, ал. 2, ал. 3 на Договор за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) относно транспонирането на, съответно, регламенти, директиви и решения в националното законодателство на държавите-членки

<sup>8</sup> чл. 1а от Закон за убежището и бежанците

<sup>9</sup> чл. 3 Директива 2011/95/ЕС

<sup>10</sup> чл. 5 Директива 2011/95/ЕС

<sup>11</sup> Валерия Илариева, Национална система за закрила. Компетентен орган. Процедура по предоставяне на закрила (вкл. мандатен статус). Условия за прием. Координация между държавните органи, гражданското общество и други организации, Наръчник по бежанско право за академия на МВР 2019г. с. 46

<sup>12</sup> чл. 1 Конвенция за статута на бежанците (Женевска конвенция), 1951г.

<sup>13</sup> Директива 2004/83/ЕО е първата Квалификационна директива, а настоящата Квалификационна директива е 2011/95/ЕС

<sup>14</sup> Право на живот (чл. 2); забрана на изтезанията, нечовешкото или унизителното отнасяне или наказание (чл. 3); забрана на робството и принудителния труд (чл. 4); право на свобода и сигурност (чл. 5); право на справедлив процес (чл. 6); неналагане на наказание без закон (чл. 7); право на зачитане

жавите относно човешките права на техните граждани; Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС) препотвърждава още веднъж правата, декларирани от гореизброените актове и, разбира се, конституциите на държавите-членки, които също съдържат правни норми относно основните човешки права.<sup>15</sup>

Общото между тези два вида закрила се състои в подхода към мигрантите, който те изискват. Международната закрила в лицето на Женевската конвенция от 1951 г., както и субсидиарната закрила от Директива 2011/95/ЕС, изискват индивидуални апликации от лицата, търсещи закрила. Те биха могли да им предложат убежище само, в случай че техните молби бъдат индивидуално разгледани и оценени. Доколкото този модел на приемане и разглеждане е ефективен обаче, е оспоримо.

В случай на военен конфликт, като този в Украйна, се предполага, че приемащите държави биха се сблъскали с огромен поток от мигранти и следователно с много голям брой на молби, които трябва да бъдат индивидуално оценени. Поради тази причина, тези два вида закрила изглежда, че биха утежили допълнително работата на държавните институции и са не толкова практични, колкото биха били в случай, различен от този на масово разселване. От това следва, че групова закрила би била много по-приложима мярка за предоставяне на закрила в ситуация, подобна на тази с масово навлизане на украински мигранти.

### 2.3 Временна закрила

Освен разгледаните до момента видове закрила, установени от Женевската конвенция и от Квалификационната директива, съществуват и други форми на предоставяне на закрила. Тази част ще анализира временната закрила като част от бежанското право, с оглед

достъпа на украински мигранти до временна закрила на територията на Европейския съюз.

Закрилата, определена като временна според ВКБООН<sup>16</sup> има за цел да допълни правния режим относно предоставяне на убежище. Временната закрила се приема за изключителна мярка, целяща предоставянето на незабавна закрила.<sup>17</sup> Тя се счита за регионална мярка и като такава се различава за държавите-членки на ЕС, например, и тези от Централна Америка. Временната закрила, която е предмет на този труд е тази, предоставена от Директива 2001/55 ЕО 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, приета на 20 юли 2001 г.

За разлика от международната закрила, предоставена от ЖК и от субсидиарната закрила, предоставена от Директива 2011/95/ЕС, временната закрила представлява групова закрила, а не индивидуална. Този вид закрила се предоставя само в случай на навлизане на изключително голям брой мигранти и има своите специфични особености по отношение на процеса. За територията на Република България, временната закрила се предоставя от Министерския съвет, след съответното решение на Съвета на Европейския съюз.<sup>18</sup>

Временната закрила е възникнала изцяло от практически съображения.<sup>19</sup> Индивидуалното разглеждане на единични заявления изисква време и административен ресурс, както и спазването на редица гаранции, инстанции и срокове. Това предполага за последващо нерационално удължаване на времето за оценка и вземане на решение относно всяко лице поотделно, както и за прекомерно нато-

---

на личния и семейния живот (чл. 8); свобода на мисълта, съвестта и религията (чл. 9); свобода на изразяване (чл. 10); свобода на събранията и сдруженията (чл. 11); право на сключване на брак (чл. 12); право на ефективни средства за защита (чл. 13); забрана за дискриминация (чл. 14)

<sup>15</sup> Глава II Конституция на Република България съдържа норми относно човешките права

<sup>16</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNCHR), Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements, 2014, с. 1

<sup>17</sup> Благой Видин, Развитие на европейската система за предоставяне на убежище, Наръчник по бежанско право за академия на МВР 2019г., с. 39

<sup>18</sup> към 11, с. 47

<sup>19</sup> Илияна Савова, Бежанско право (2022), с.194

варване на съответните институции. Поради тази причина, се приема, че за предоставяне на временна закрила е достатъчно да се потвърди, че лицето, търсещо закрила, принадлежи на съответната държава, в която е настъпило масово разселване.

Известно е, че временна закрила е предоставяна на групи от мигранти в миналото. Това е социален подход към кризисни ситуации, целящ да позволи масовото навлизане на лица, чиито човешки права са застрашени на територията на държавата им на произход, да ги приеме и да им предостави определени права. Този подход обаче не е следвал установен законов ред, а е бил предприеман в случай на извънредни ситуации, станали причина за навлизане на голям брой мигранти в определени държави. Подобен пример е мигрантският поток, причинен от диктатурите в Южна Америка през 70-те години на миналия век, както и така наречените “boat people”<sup>20</sup> през 80-те. Тези мигранти са получили бежански статут благодарение на Женевската конвенция, която е била прилагана без елемента на индивидуално разглеждане и оценяване на молбите за убежище. Това установява модификация в приложението на конвенцията с цел да обхване нуждите на обществото и следователно да постанови незабавна закрила. През 90-те години, по време на гражданската война в бившата Република Югославия, също се наблюдават извънредни мерки и решения по отношение на мигрантски поток в Европа, като приемащите държави не установяват единни правила за приемането на мигранти и предоставянето на бежански статут. Поради тази причина, в различните държави мигрантите са преминавали през различни процеси и са получавали различна закрила - Б-статут, de facto статут или друга временна закрила. А-статут (Status A) се предоставя в съответствие с Женевската конвенция от 1951 г. по отношение

на лица, които се опасяват от преследване в държавата си на произход. Б-статут (Status B) се предоставя на молители, които биха могли да се върнат в държавата си на произход, когато тя стане безопасна, например след природно бедствие или война. De factostatутът определя мигрантите, пристигнали в една държава по време на масово разселване поради военен конфликт.<sup>21</sup>

С цел да се предотврати прилагането на различни мерки и процедури в различните държави и да се осигури единна система за предоставяне на временна закрила на големи групи от хора, която да хармонизира процедурите на държавите-членки, да осигури универсални минимални стандарти и равнопоставено третиране за лицата, търсещи закрила, Съветът на ЕС изготвя Директива 2001/55/ЕО.

Както беше споменато по-горе, миграцията на лица от бившата Република Югославия е една от основните причини за изготвянето на Директива 2001/55/ЕО. Доказателство за това се открива в параграф 3 от Директивата, отнасящ се именно за последиците от конфликта на територията на Югославия:

*В заключение, отнасящо се до разселените лица от конфликта в бивша Югославия, прието от министрите, които отговарят за емиграцията, на техните срещи, проведени в Лондон на 30 ноември и 1 декември 1992г. и в Копенхаген на 1 и 2 юни 1993г., държавите-членки и институциите в Общността изразиха тяхната загриженост по отношение на ситуацията с разселените лица.*<sup>22</sup>

Както Директива 2011/95/ЕС, която беше разгледана с оглед на субсидираната закрила, която предоставя, така и Директива 2001/55/ЕО, установяват минималните стандарти за предоставяне на временна закрила. По този начин се дава дискреция на държавите-членки да приемат по-благоприятни разпоредби за пристигащите лица, в случай че обстоя-

<sup>20</sup> В буквален превод: “хора от лодките” се използва за обозначение на вьетнамски граждани, избягали с лодки и кораби след края на войната във Виетнам през 1975г. Смята се, че около 800 000 души са пристигнали безопасно на територията на друга държава между 1975 и 1995г. Според данни на ВКБООН между 200 000 и 400 000 души са загубили живота си преди да пристигнат в друга държава.

The State of The World’s Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action - Chapter 4: Flight from Indochina, с. 86

<sup>21</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Complementary Forms of Protection, April 2001, с.1

<sup>22</sup> параграф 3 Директива 2001/55/ЕО

телствата им позволяват това. Анализирайки текста на Директива 2001/55 изглежда, че тя обхваща всички аспекти на предоставяне на убежище - временна (групова) закрила, масово навлизане, баланс между държавите-членки относно приема на мигранти (принцип на солидарност). Това я прави първият документ в историята, създаден с цел изграждането на обща европейска система за убежище. Въпреки че разглежда всички потенциални проблеми, пред които и приемащите държави, и мигрантите като индивиди могат да бъдат изправени, тази директива никога до сега не влиза в сила и не се прилага. Първата причина за това е, че директивата сама по себе си не дава дефиниция на термина “масово навлизане”, като не се открива нумеричен критерий за установяване на ситуация на такова масово навлизане. Решението за това е предоставено на Съвета на Европейския съюз да оцени дадена ситуация и да вземе решение относно дали навлизането на мигранти в държавите-членки всъщност е “масово.”

Свършена дефиниция на термина вероятно не би могла да бъде посочена в текста на директивата. Тя обаче прави определянето на това дали “масово навлизане” съществува или не, практически невъзможно, като поставя условието това да бъде гласувано с “квалифицирано мнозинство”<sup>23</sup> от членове на Съвета в процеса на оценяване на магнитуда на съответната мигрантска вълна. Квалифицираното мнозинство изисква поне 16 от 28-те държави-членки да гласуват “за”. Втората причина за това е липсата на солидарност между държавите-членки на Европейския съюз. При масовото навлизане на сирийски мигранти през 2015 г. и кризата, пред която бяха изправени държавите-членки, очертаващи границите на Съюза на юг и граничещи с трети страни, от името на Италия, Елизабета Гардини, член на ЕП, апелира за имплементирането на Директива 2001/55/ЕО, с цел Съюзът да се изправи пред тази криза като едно цяло. Данни на ВКБООН сочат, че около 6,6 млн. души са напуснали Сирия през 2015 г. като 4,8 млн. са потърсили убежище в Турция, Ливан, Йордания, Египет и Ирак, а около 1 млн. са дости-

гнали до Европа.<sup>24</sup> Мигрантите от тази вълна, достигнали до Европа, най-често подават заявление за убежище в Италия, Малта или Гърция, поради географското им разположение. Следователно, тези държави поемат целия мигрантски поток и предвид приложението на Дъблинския регламент, той не може да бъде пропорционално разпределен. Това претоварна националните институции, занимаващи се с обработването за заявленията от една страна, а от друга, забавя процеса на предоставяне на закрила.

Въпреки кризата, пред която са изправени тези държави, липсата на солидарност от страна на незаинтересовани от това събитие държави, които не са пряко засегнати обаче, малцинство в Съвета успя да блокира имплементирането на директивата, поставяйки Италия, Малта и Гърция в изключително неблагоприятна позиция. Тези действия показват именно, че Европейският съюз не е способен да предприема колективни мерки, които да съвпадат с принципите за солидарност и справедливо разпределение на отговорностите прието в чл. 80 от Договора за функциониране на Европейския съюз. Също така това предполага и разрез с чл. 79 от договора, според който Съюзът следва да “развива обща имиграционна политика, целяща да гарантира, на всички етапи, ефективно управление на миграционните потоци.”<sup>25</sup>

3. Решение за изпълнение (ЕС) 2022/382 на Съвета от 4 март 2022 година

Решения 2022/382 на Съвета се отнася до прилагането на разгледаната в предходната точка Директива 2001/95/ЕО. Повече от 20 години след създаването ѝ, през 2022 г. тя най-накрая влиза в сила. Миграционният поток, предизвикан от безпрецедентния военен конфликт на територията на Украйна успява да се превърне в събитие, което обединява силите на държавите-членки на Европейския съюз, а техните усилията за развиване на обща имиграционна политика, с цел ефективно справяне с тази криза, възвръщат солидарността в Съюза.

<sup>23</sup> чл. 5 ал. 1 Директива 2001/55/ЕО

<sup>24</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNCHR), Global Trends in Forced Displacement – 2020, с. 3

<sup>25</sup> чл. 79 (1) Договор за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС)

Съществуват редица предположения относно обективните и субективните причини за вземането на това решение точно по отношение на украинските мигранти, предвид магнитуда на предходните бежански кризи, пред които ЕС беше изправен. Някои от тях се базират основно на числеността, която украинските мигранти наброяват, а други на техния произход, вероизповедание и т.н. Вероятно се е взело предвид и това, че миграцията не би могла да бъде изолирана само до две или три държави-членки на ЕС, каквато беше ситуацията през 2015 г., а е наличен реален риск за повече (или всички) държави-членки на ЕС.

На 4 март 2022 г. Съветът разглежда ситуацията, настъпила в Украйна от 24 февруари насам и осъжда по най-категоричен начин “непровокирана и неоправдана агресия на Русия срещу Украйна.”<sup>26</sup> Към 4 март 2022 г., за период от 8 дни, разселените украински граждани, потърсили убежище са 650 000 души. Съветът единодушно приема, че броят на разселените индивиди ще продължи да расте; и че това предвижда миграционна криза в съседните на Украйна държави-членки на Европейския съюз - Полша, Словакия, Унгария и Румъния. Поради този факт, Съветът отново единодушно решава, че Европейският съюз е изправен пред масово навлизане на разселени лица и необходимостта от активиране на Директива 2001/55/ЕО е налице.<sup>27</sup> Съветът също така води дискусии относно това кой, къде и за какъв период би могъл да се възползва от временната закрила.

Член 2 от Решението определя кой може да се ползва от временната закрила посредством Директива 2001/55/ЕО. На първо място, това са всички украински граждани, които притежават украинско гражданство или са с постоянно пребиваващ статут в територията на Украйна към момента на началото на военните действия - 24 февруари 2022 г. Също така лицата без гражданство и граждани на трети страни, които са се ползвали от международна или национална закрила преди 24 февруари 2022 г. Освен това чл.2, т.1 в) индикира, че временна закрила се предоставя и на членове на семействата на горепосочените лица. На-

пример, в случай на международен брак между украински и руски граждани, руският гражданин също би се ползвал от закрилата, предоставена по чл.2 Решение 2022/382. Въпросът относно гражданите на трети страни, които нямат украински роднини също е бил обект на дискусия. Фактът, че чл.2, т.2 предоставя временна закрила на лица, които пребивават перманентно на територията на Украйна в последните 5 години, предполага, че Украйна се приема за еквивалент на държавата на произход на тези лица. Следователно, не би следвало техните права да се различават от тези на украинските граждани. Относно лицата, които няма статут на постоянно пребиваващи в Украйна и също така не биха могли безопасно да се завърнат в държавата си на произход, биха могли да получат временна закрила посредством Директивата. Решението установява, че всяка държава-членка има свободата да реши как да разглежда и оценява подобни молби за временна закрила.

Временната закрила има срочен характер, но като термин не предполага общ определен период от време, което би се считало за “временно.” Легитимно се предполага, че след овладяването на кризисната ситуация, наложила масовото изселване от територията на държавата на произход, нейните граждани ще се завърнат обратно и следователно нуждата от закрила ще бъде прекратена. Параграф 4 от Директивата определя първоначален срок от 1 година, като след изтичането си, този срок може да бъде удължен два пъти с по шест месеца. Следователно, общият период на временната закрила би възлязъл на две години, или, до март 2024 г. По време на този период, лицата могат да подадат молба за международна закрила, или според Женевската конвенция от 1951 г., или за субсидиарна закрила, но докато те се ползват от временната закрила от Директива 2001/55/ЕО, разглеждането и оценяването на техните молби ще бъде замразено.<sup>28</sup> При нужда, то ще бъде отново активирано, в случай че лицата не могат да се завърнат в държавата на произход безопасно и без да са изправени пред преследване или сериозна вреда. Член 3 на директивата изрично

<sup>26</sup> параграф 3 Решение за изпълнение (ЕС) 2022/382 на Съвета от 4 март 2022г.

<sup>27</sup> чл. 5 Директива 2001/95/ЕО

<sup>28</sup> чл. 17 Директива 2001/55/ЕО



указва, че предоставянето на временна закрила няма преюдициален ефект спрямо признаването на бежански или хуманитарен статут, следователно, при нужда, подадено заявление ще бъде индивидуално разгледано след изтичане срока на временната закрила. Предвид, че Решение 2022/382 беше взето през март 2022 г., неговият срок, включващ удължаването описано по-горе, следва да изтече на 4 март 2024 г. Поради това, на 19 септември 2023 г. Европейската комисия внесе предложение<sup>29</sup> за удължаване срока на действие на Решението с още 12 месеца, като представеното правно основание е, че обстановката на територията на Република Украйна не се е променила от момента на вземане на решението за предоставяне на временна закрила, следователно няма намаляване на риска за мигрантите, които се ползват от предоставената закрила на територията на държавите-членки на ЕС, както и това, че за тях не би било възможно и безопасно да се върнат на територията на държавата си на произход. Това предложение беше прието от Европейския съвет и временната закрила за бежанците от Република Украйна към момента остава в сила поне до 4 март 2025 г. При нужда, Съветът следва да удължи срока на действие на мерките, в случай че има основание за това.

Следващият елемент на временната закрила е мястото, на което тя ще бъде предоставена. Предвид извънредната ситуация в Украйна, е логично лицата да напускат територията на държавата и да потърсят убежище, в която и да е удобна за тях страна. Това обаче не би трябвало да означава, че закрила трябва да им бъде предоставена именно от тази държава и че тази държава има ангажимент към въпросните лица. Решение 2022/382 дава абсолютна свобода на украинските мигранти да получат временна закрила от държава-членка на Европейския съюз по техен избор. Тази дискреция е в противоречие с член 11 на Директива 2001/55/ЕО, който гласи:

*Държава-членка връща обратно на територията си лице, ползващо се с временна закрила, ако това лице пребивава или се*

*опитва да влезе на територията на друга държава-членка без разрешение по време на периода, за който се отнася решението на Съвета, посочено в член 5.*

Решението установява нов законов механизъм за приемане на мигранти в държави-членки на ЕС, който е абсолютно различен от този, прилаган по повод всички предходни миграционни вълни. Освен противоречието с член 11 от директивата, това решение създава и противоречие с директното приложение на Регламент (ЕС) № 604/2013 за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство (Регламент Дъблин III). Според член 3(1):

*Държавите членки разглеждат всяка молба за международна закрила на гражданин на трета държава или на лице без гражданство, която подава молба на територията на която и да било от тях, включително на границата или в транзитните зони. Молбите се разглеждат от една-единствена държава членка, а именно от онази, за която критериите, предвидени в глава III, сочат, че е компетентна за това.<sup>30</sup>*

и съответно член 7(2):

*Компетентната държава членка в съответствие с критериите, посочени в тази глава се определя въз основа на съществуващото положение към момента, в който кандидатът е подал за първи път молбата си за международна закрила пред държава членка.<sup>31</sup>*

Регламентът Дъблин III установява реда за предоставяне на закрила от една-единствена държава и не допуска подаването на заявления за закрила в различни държави. Решение 2022/382 обаче предоставя на украинските мигранти възможността, първо, да изберат държавата, в която да получат закрила и, второ, в случай че напуснат нейната територия да не бъдат принудително върнати обратно. Решението допуска, на база само на произхода на

<sup>29</sup> Предложение за Решение за изпълнение на Съвета за удължаване на срока на временна закрила, въведена с (ЕС) Решение 2022/382

<sup>30</sup> чл. 3(1) Регламент Дъблин III

<sup>31</sup> *ibid*

лицата, те да получат закрила във всяка една държава-членка на ЕС. Това решение приветства за възстановяване на солидарността между държавите-членки, които поемат обща отговорност към лицата, търсещи закрила, като не натоварват държавата, в която тези лица първо пристигат със задължението да им осигури временна закрила, в случая - Република Полша, и в същото време дават възможност на разселените лица да изберат най-подходящата за тях държава, като вземат предвид езиците, които владеят, например, или това къде техните близки и роднини са потърсили закрила.

#### 4. Заключение

В заключение може да се обобщи, че Европейският съюз, възстановявайки солидарността между държавите-членки и обединявайки ги в общата идея за приемането на украински мигранти, полага началото на нов, съвременен подход към всички разселени лица от този момент нататък. От една страна, в текста на Решение 2022/382 откриваме призив за разбиране и кооперативно поведение от страна на държавите-членки, с цел справяне с миграционната криза, пред която те бяха и все още са изправени от февруари 2022 г. От друга страна, откриваме по-благоприятни условия за самите мигранти. Решението дава възможност за свободен избор, като по този начин Европейският съюз показва, че поставя човешките права на ключово място сред своите приоритети. Фактът, че то е причината Директива 2001/55/ЕО да бъде активирана повече от 20 години след своето създаване, прави Решение 2022/382 ключов документ в бежанското право и основен такъв в случай на масово разселване, в резултат на военен конфликт.

#### БИБЛИОГРАФИЯ // REFERENCES

- Савова, И. (2022), Бежанско право. София: Сиби
- Видин, Б. (2019), Международно бежанско право, Наръчник по бежанско право за академия на МВР 2019г.
- Видин Б. (2019), Развитие на европейската система за предоставяне на убежище, Наръчник по бежанско право за академия на МВР 2019г.
- Илариева, В. (2019), Национална система за закрила. Компетентен орган. Процедура по пре-

доставяне на закрила (вкл. мандатен статус). Условия за прием. Координация между държавните органи, гражданското общество и други организации, Наръчник по бежанско право за академия на МВР 2019г.

Всеобща декларация за правата на човека, в сила от 10 декември 1948г.

Директива 2001/55/ЕО на Съвета от 20 юли 2001 година 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

Директива 2001/55/ЕО на Съвета от 20 юли 2001 година 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

Директива 2004/83/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила

Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила

Договор за функционирането на Европейския съюз, в сила от 01.12.2009 г.

Закон за убежището и бежанците, Обн. ДВ. бр. 54 от 31 Май 2002 г., в сила от 01.12.2002 г., последно изм. ДВ. бр. 39 от 1 Май 2024 г.

Конвенция за статута на бежанците, в сила от 22 април 1954 г., в сила за България от 10.08.1993 г.

Конституция на Република България, Обн. ДВ. бр. 56 от 13 Юли 1991 г., последно изм. ДВ. бр.66 от 6 Август 2024 г.

Предложение за Решение за изпълнение на Съвета за удължаване на срока на временна закрила, въведена с (ЕС) Решение 2022/382

Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и Съвета от 26 юни 2013 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждане-

то на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство

Решение за изпълнение (ЕС) 2022/382 на Съвета от 4 март 2022 година за установяване на съществуването на масово навлизане на разселени лица от Украйна по смисъла на член 5 от Директива 2001/55/ЕО и за въвеждане на временна закрила

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Complementary Forms of Protection, April 2001 [online], достъпен на: <https://www.refworld.org/reference/research/unhcr/2001/en/12588>

UN High Commissioner for Refugees (UNCHR), Global Trends in Forced Displacement – 2020 [online], достъпен на <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/60b638e37/global-trends-forced-displacement-2020.html>

UN High Commissioner for Refugees (UNCHR), Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements, 2014 [online], достъпен на: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2014/en/74916>

The State of The World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action - Chapter 4: Flight from Indochina [online], достъпен на: <https://www.unhcr.org/media/state-worlds-refugees-2000-fifty-years-humanitarian-action-chapter-4-flight-indochina>

#### **Bibliography:**

Ilarieva, V. (2019), International system for asylum. Competent organ. Procedure for granting asylum (inc. mandated status). Acceptance requirements. Co-ordination between national organs, the community and other organisations, Refugee Law manual, Ministry of Interior Academy 2019

Savova, I. (2022), *Refugee Law*. Sofia: Sibi

Vidin, B. (2019), Development of the European System for granting asylum, Refugee Law manual, Ministry of Interior Academy 2019

Vidin, B. (2019), International refugee law, Refugee Law manual, Ministry of Interior Academy 2019

Asylum and Refugees Act (Bulgaria), enacted on 31.05.2002, last amendment on 01.05.2024

Constitution of Republic of Bulgaria, enacted 13.07.1991, last amendment on 06.08.2024

Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof

Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted

Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection

Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)

Proposal for a Council Implementing Decision extending temporary protection as introduced by Implementing Decision (EU) 2022/382

Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)

Convention relating to the Status of Refugees, entry into force on 22.04.1954, applicable in Bulgaria since 10.08.1993

Treaty on the Functioning of the European Union, entry into force on 01.12.2009

Universal Declaration of Human Rights, entry into force on 10.12.1948

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Complementary Forms of Protection, April 2001 [online], available at: <https://www.refworld.org/reference/research/unhcr/2001/en/12588>

UN High Commissioner for Refugees (UNCHR), Global Trends in Forced Displacement – 2020 [online], available at: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/60b638e37/global-trends-forced-displacement-2020.html>

UN High Commissioner for Refugees (UNCHR), Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements, 2014 [online], available at: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2014/en/74916>

The State of The World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action - Chapter 4: Flight from Indochina [online], available at: <https://www.unhcr.org/media/state-worlds-refugees-2000-fifty-years-humanitarian-action-chapter-4-flight-indochina>