



**UNHCR**

United Nations High Commissioner for Refugees  
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

## **Основные правовые аспекты в отношении доступа на территорию государств лиц, нуждающихся в международной защите, в контексте реагирования на COVID-19**

В этом документе на основании международного законодательства о беженцах и о правах человека излагаются основные правовые аспекты в отношении доступа на территорию государств лиц, ищущих международной защиты, ввиду принимаемых государствами мер, направленных на ограничение въезда лиц, не являющихся гражданами этих государств, с целью охраны здоровья населения в рамках реагирования на пандемию COVID-19. В этом документе еще раз подтверждается, что хотя государства могут вводить меры, предполагающие проверку состояния здоровья лиц, ищущих международной защиты, проведение тестирования после въезда в государство и/или помещение их на карантин, такие меры не должны приводить к лишению этих лиц эффективной возможности поиска убежища или к высылке.

1. Согласно международному праву, государства обладают суверенным правом регулировать въезд лиц, не являющихся их гражданами. Однако, в международном праве также предусматривается, что предпринимаемые с этой целью меры не должны препятствовать таким лицам в поиске убежища от преследования<sup>i</sup>.

2. Важное значение для права искать убежища имеет принцип недопущения высылки (*non-refoulement*)<sup>ii</sup>, согласно которому запрещаются, без какого-либо различия<sup>iii</sup>, действия любого государства, которые приводят к «возвращению каким-либо образом» на небезопасную территорию иностранного государства, в том числе отказ на границе или недопуск на территорию государства<sup>iv</sup>.

3. Государство несет ответственность за обеспечение защиты от высылки всех лиц, находящихся в пределах его юрисдикции, в том числе на национальных границах<sup>v</sup>, с того момента, как соответствующее лицо появляется на границе, заявляя, что ему/ей угрожает опасность или что оно имеет опасения в связи с возвращением в свою страну происхождения или любую другую страну. Не существует единой правильной формулировки или фразы, посредством которой необходимо выразить желание искать убежища, чтобы воспользоваться принципом недопущения высылки<sup>vi</sup>. В целях обеспечения выполнения международно-правовых обязательств, в том числе касательно права искать убежища и принципа недопущения высылки, у государств есть обязательство по отношению к лицам, прибывшим на их границы, в плане проведения независимого расследования в отношении потребности таких лиц в международной защите, а также в плане обеспечения недопущения угрозы высылки таких лиц<sup>vii</sup>. Если такая угроза существует, то государство не вправе отказать соответствующему лицу во въезде или принудительно его/ее выдворить<sup>viii</sup>.

4. Прежде всего, у лиц, ищущих международной защиты, должен быть доступ к

соответствующей информации на том языке, который они понимают, и возможность подать официальное ходатайство о предоставлении убежища в компетентный орган власти. Кроме того, ищущим международной защиты лицам должна быть предоставлена возможность связаться с УВКБ ООН. В то же время, в соответствии с мандатом УВКБ ООН<sup>ix</sup>, Управлению должна быть предоставлена возможность (при условии обоснованного применения властями государств мер по охране здоровья населения) связаться с такими лицами и посетить их, чтобы оценить и проконтролировать их благополучие, а в случае необходимости - предоставить им помощь<sup>x</sup>.

5. Государства вправе принимать меры, направленные на выявление и сдерживание угроз для здоровья населения, в том числе угроз, которые могут возникать в связи с прибытием на границы этих государств лиц, не являющихся их гражданами. Такие меры не должны носить дискриминационный характер, должны быть необходимы, соразмерны, и целесообразны для достижения цели охраны здоровья населения. Реагируя на пандемию COVID-19, государства ввели или рассматривают возможность введения мер по охране здоровья населения, таких как проверка прибывающих лиц и применение карантина в отношении тех лиц, которые, как было установлено, болеют этим заболеванием или могли подвергнуться воздействию вируса. Такие усилия, предпринимаемые в многостороннем или одностороннем порядке, направлены на сдерживание этого инфекционного заболевания и предотвращение его распространения.

6. Однако, всеобщая мера, применяемая для предотвращения допуска беженцев, искателей убежища или лиц, являющихся гражданами определенной страны или стран, без доказательств угрозы для здоровья и без обеспечения мер по защите от высылки будет дискриминационной, не соответствующая международным стандартам, в частности связанным с принципом недопущения высылки. Если угроза для здоровья выявлена в случае отдельного лица или группы беженцев или искателей убежища, можно принять другие меры, например провести тестирование и/или поместить соответствующих лиц на карантин, что позволит властям контролировать прибытие искателей убежища безопасным образом, соблюдая принцип недопущения высылки. Отказ в доступе на территорию государства без обеспечения гарантий по защите от высылки не может быть обоснован соображениями какой-либо угрозы для здоровья.

7. Целесообразные меры, направленные на выявление и сдерживание угроз для здоровья населения, которые могут возникать в связи с прибытием людей из других стран, могут предполагать временные ограничения передвижения на определенный период. При этом такие ограничения должны соответствовать закону, быть необходимыми для достижения правомерной цели сдерживания выявленной угрозы для здоровья, соразмерными и подлежать регулярному пересмотру. В тех случаях, когда подобные ограничения приравниваются к содержанию под стражей, это содержание под стражей не должно быть произвольным или дискриминационным. Такая мера должна соответствовать закону и предусматриваться в законе в соответствии с применимыми процедурными гарантиями, продолжаться определенный период времени и в остальных аспектах соответствовать международным стандартам<sup>xi</sup>. Опасения по поводу охраны здоровья не оправдывают систематическое применение иммиграционного содержания под стражей отдельных лиц или групп искателей убежища или беженцев.

8. Подобные меры по охране здоровья населения, возможно, не направлены конкретно на лиц, ищущих международной защиты, тем не менее они могут иметь очень серьезные последствия для таких лиц. Меры, предпринимаемые государствами для охраны здоровья населения, могут затрагивать лиц, ищущих международной защиты. Хотя подобные меры могут предполагать проверку состояния здоровья лиц, ищущих международной защиты, проведение им тестирования после въезда в государство и/или помещение их на карантин, такие меры не должны приводить к лишению этих лиц эффективной возможности искать убежища или к высылке. Это не только будет противоречить международному праву - в связи с этим соответствующие лица могут попасть в «замкнутый круг» поиска государства, готового их принять, что тем самым может способствовать дальнейшему распространению этого заболевания.

**УВКБ ООН**  
**16 марта 2020 года**

<sup>i</sup> В статье 14 *Всеобщей декларации прав человека* предусматривается, что «[к]аждый человек имеет право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем». Право искать убежища и пользоваться убежищем подтверждено в различных региональных правовых инструментах: Организация американских государств, *Американская декларация прав и обязанностей человека*, 2 мая 1948 года, статья XXVII, [www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3710.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3710.html), касательно права искать убежища и получать убежище. Организация американских государств, *Американская конвенция о правах человека*, «Пакт Сан-Хосе», Коста-Рика, 22 ноября 1969 года, статья 22(7), [www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36510.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36510.html), касательно права на поиск и предоставление убежища. *Африканская хартия о правах человека и народов* («Банджунская хартия»), 27 июня 1981 года, CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), статья 12(3), [www.refworld.org/docid/3ae6b3630.html](http://www.refworld.org/docid/3ae6b3630.html), касательно права искать убежища и получать убежище. Европейский Союз, *Хартия основных прав Европейского Союза*, 26 октября 2012 года, 2012/C 326/02, статья 18, [www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html](http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html) (Хартия основных прав ЕС), касательно обеспечения гарантии права на убежище согласно положениям Конвенции 1951 года и права ЕС.

<sup>ii</sup> Согласно принципу недопущения высылки (*non-refoulement*) государствам запрещается каким-либо образом высылать или возвращать беженца на территорию, где его/ее жизни или свободе будет угрожать опасность. Принцип недопущения высылки (*non-refoulement*) наиболее отчетливо сформулирован в статье 33 Конвенции о статусе беженцев 1951 года (*Конвенция о статусе беженцев* (28 июля 1951 года) 189 UNTS 137) и признан нормой обычного международного права. Кроме того, обязательства по недопущению высылки кодифицированы в инструментах регионального законодательства о беженцах, см.: Организация американских государств, *Американская конвенция о правах человека* (сноска 2 выше), статья 22(8), а также Картахенская декларация 1984 года (сноска 5 выше), Вывод III.5, в которых вновь подтверждается важность принципа недопущения высылки и необходимость признания и соблюдения этого принципа как императивной нормы (*jus cogens*). Обязательства по недопущению высылки закреплены и в международном и региональном законодательстве о правах человека. См. для обзора: УВКБ ООН, *Консультативное заключение по вопросу об экстерриториальном применении обязательств по недопущению высылки согласно Конвенции о статусе беженцев 1951 года и Протоколу к ней 1967 года (Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol)*, 26 января 2007 года, Часть В, [www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html](http://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html), в которой приводятся ссылки на различные правозащитные инструменты, включая следующие документы: *Международный пакт о гражданских и политических правах*, 16 декабря 1966 года, 999 UNTS 171, статьи 6 и 7; *Конвенция против пыток и других форм жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания*, 10 декабря 1984 года, 1465 UNTS 85, статья 3; *Американская конвенция о правах человека* 1969 года (сноска 2 выше), статья 22(8); *Банджунская хартия* (сноска 2 выше), статья 5; *Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, с изменениями согласно Протоколам №№ 11 и 14*, 4 ноября 1950 года, ETS 5, статьи 2 и 3. См. также: *Хартия основных прав ЕС* (сноска 2 выше), статья 19(2).

<sup>iii</sup> Согласно статье 3 Конвенции о статусе беженцев 1951 года (сноска 3 выше), «[д]оговаривающиеся государства будут применять положения настоящей Конвенции к беженцам без какой бы то ни было дискриминации по признаку их расы, религии или страны их происхождения».

<sup>iv</sup> Заключение Исполкома №6 (XXVIII), 1977 год, пункт (с); Заключение Исполкома №22 (XXXII), 1981 год, пункт II.A.2; Заключение Исполкома №81 (XLVIII), 1997 год, пункт (h); Заключение Исполкома №82 (XLVIII), 1997 год, пункт (d)(ii); Заключение Исполкома №85 (XLIX), 1998 год, пункт (q).

<sup>v</sup> УВКБ ООН, *Консультативное заключение по вопросу об экстерриториальном применении обязательств по недопущению высылки согласно Конвенции о статусе беженцев 1951 года и Протоколу к ней 1967 года (Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol)*, 26 января 2007 года, пункты 9 и 20, [www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html). Принцип недопущения высылки (*non-refoulement*) также применяется экстерриториально, то есть во всех случаях, когда рассматриваемое государство действует за

пределами своей территории и осуществляет эффективный контроль над соответствующим лицом. См.: УВКБ ООН, *Устное заявление УВКБ ООН в Европейском суде по правам человека - Слушание по делу Хирси и другие против Италии (UNHCR's oral intervention at the European Court of Human Rights - Hearing of the case Hirsi and Others v. Italy)*, 22 июня 2011 года, Заявление №27765/09, [www.refworld.org/docid/4e0356d42.html](http://www.refworld.org/docid/4e0356d42.html). УВКБ ООН, *Консультативное заключение по вопросу об экстерриториальном применении обязательств по недопущению высылки согласно Конвенции о статусе беженцев 1951 года и Протоколу к ней 1967 года (Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol)*, 26 января 2007 года, пункты 24, 26, 32-43, [www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html); УВКБ ООН, *Представление Управления Верховного Комиссара по делам беженцев в деле Хирси и другие против Италии (Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the case of Hirsi and Others v. Italy)*, март 2010 года, пункты 4.1.1-4.2.3, [www.unhcr.org/refworld/docid/4b97778d2.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b97778d2.html). УВКБ ООН, *Представления УВКБ ООН, поданные в Межамериканский суд по правам человека в рамках запроса МЕРКОСУР на предоставление Консультативного заключения касательно детей-мигрантов (UNHCR Submissions to the Inter-American Court of Human Rights in the framework of request for an Advisory Opinion on Migrant Children presented by MERCOSUR)*, 17 февраля 2012 года, пункт 2(4), [www.refworld.org/docid/4f4c959f2.html](http://www.refworld.org/docid/4f4c959f2.html). Замечание общего порядка Комитета ООН по правам человека №31, *Характер общих правовых обязательств, налагаемых на государства-участники Пакта (Nature of the General Legal Obligations imposed on States parties to the Covenant)*, ССР/С/21/Rev.1/Add.13, пункт 10, [www.refworld.org/docid/478b26ae2.html](http://www.refworld.org/docid/478b26ae2.html). См. также: *Консультативное заключение относительно правовых последствий строительства стены на оккупированной палестинской территории (Advisory Opinion Concerning Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory)*, Международный суд, 9 июля 2004 года, пункты 109 - 113, [www.refworld.org/cases/ICJ.414ad9a719.html](http://www.refworld.org/cases/ICJ.414ad9a719.html), касательно того, что государства обязаны выполнять свои международные обязательства в области прав человека везде, где они осуществляют свою юрисдикцию. *Консультативное заключение ОС-21/14, «Права и гарантии детей в контексте миграции и/или потребности в международной защите» (Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection)*, ОС-21/14, Межамериканский суд по правам человека (IACrTHR), 19 августа 2014 года, пункт 61, [www.refworld.org/cases/IACRTHR.54129c854.html](http://www.refworld.org/cases/IACRTHR.54129c854.html).

<sup>vi</sup> Управление Верховного Комиссара по делам беженцев (УВКБ ООН), *Представление Управления Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев в деле Малеваная и Садыркулов против Украины (Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the Case of Malevanaya & Sadyrkulov v. Ukraine)* (Заявление №18603/12), 15 июля 2013 года, [www.refworld.org/docid/51e515794.html](http://www.refworld.org/docid/51e515794.html), пункт 3.1.4; УВКБ ООН, *Устное заявление УВКБ ООН в Европейском суде по правам человека - Слушание по делу Хирси и другие против Италии (UNHCR's oral intervention at the European Court of Human Rights - Hearing of the case Hirsi and Others v. Italy)*, 22 июня 2011 года, Заявление №27765/09, [www.refworld.org/docid/4e0356d42.html](http://www.refworld.org/docid/4e0356d42.html).

<sup>vii</sup> УВКБ ООН, *Участие УВКБ ООН в качестве третьей стороны в деле между С, КМФ, ВФ (Заявители) и Директором по вопросам иммиграции, Секретарем по вопросам безопасности (Ответчики), рассматриваемом в Апелляционном суде последней инстанции специального административного района Гонконг (UNHCR intervention before the Court of Final Appeal of the Hong Kong Special Administrative Region in the case between С, КМФ, ВФ (Applicants) and Director of Immigration, Secretary for Security (Respondents))*, 31 января 2013 года, Апелляции по гражданским делам №№ 18, 19 и 20 от 2011 года, пункты 74-75, [www.refworld.org/docid/510a74ce2.html](http://www.refworld.org/docid/510a74ce2.html). «Обязанность проведения независимого расследования» была признана различными судами: *Хирси Джамаа и другие против Италии (Hirsi Jamaa and Others v. Italy)*, Заявление №27765/09, Совет Европы: Европейский Суд по правам человека, 23 февраля 2012 года, пункты 146-148, <http://www.refworld.org/docid/4f4507942.html>; *M.S.S. против Бельгии и Греции (M.S.S. v. Belgium and Greece)*, Заявление №30696/09, Совет Европы: Европейский Суд по правам человека, 21 января 2011 года, пункты 286, 298, 315, 321, 359, [www.refworld.org/docid/4d39bcf72.html](http://www.refworld.org/docid/4d39bcf72.html); *Королева против сотрудника иммиграционной службы аэропорта Праги, от имени Европейского центра по защите прав рома и других (Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and Another, Ex parte European Roma Rights Centre and Others)*, [2004] UKHL 55, Великобритания: Палата Лордов (Судебный комитет), 9 декабря 2004 года, пункт 26, [www.refworld.org/docid/41c17ebf4.html](http://www.refworld.org/docid/41c17ebf4.html); *Апелляции в суд последней инстанции №№ 18, 19 и 20 от 2011 года (по гражданским делам) между С, КМФ, ВФ (Заявители) и Директором по вопросам иммиграции, Секретарем по вопросам безопасности (Ответчики), а также Верховным комиссаром ООН по делам беженцев (Третья сторона) (Final Appeal Nos 18, 19 & 20 of 2011 (Civil) between С, КМФ, ВФ (Applicants) and Director of Immigration, Secretary for Security (Respondents) and United Nations High Commissioner for Refugees (Intervener))*, Гонконг: Апелляционный суд последней инстанции, 25 марта 2013 года, пункты 56, 64, [www.refworld.org/docid/515010a52.html](http://www.refworld.org/docid/515010a52.html). Европейский Союз: Совет Европейского Союза, *Директива 2013/32/EU об общих процедурах предоставления и лишения международной защиты (переработанная) (Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast))*, 29 июня 2013 года, ОJ L. 180/60 -180/95; 29.6.2013, 2013/32/EU, [www.refworld.org/docid/51d29b224.html](http://www.refworld.org/docid/51d29b224.html), статья 6(1), 3-й абзац: «Государства-члены должны обеспечить, чтобы упомянутые другие органы власти, которые скорее всего будут получать ходатайства о предоставлении международной защиты, такие как полиция, пограничная служба, иммиграционные органы и сотрудники мест содержания под стражей, обладали соответствующими сведениями, а персонал этих органов прошел необходимую подготовку, соответствующую их задачам и обязанностям, и был проинструктирован информировать заявителей о месте и способе подачи ходатайства о предоставлении международной защиты».

<sup>viii</sup> УВКБ ООН, *Записка касательно недопущения высылки (Note on Non-Refoulement) (EC/SCP/2)*, 1977 год, пункт 22.

<sup>ix</sup> Генеральная Ассамблея ООН, *Устав Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций*

---

по делам беженцев, 14 декабря 1950 года, A/RES/428(V), доступ по адресу: [www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html](http://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html). УВКБ ООН, *Примечание относительно мандата Верховного комиссара ООН по делам беженцев и его Управления (Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office)*, октябрь 2013 года, [www.refworld.org/docid/5268c9474.html](http://www.refworld.org/docid/5268c9474.html).

<sup>x</sup> Заключение Исполкома №22 (XXXII), 1981 год, пункт III. Заключение Исполкома №33 (XXXV), 1984 год, пункт (h). Заключение Исполкома №72 (XLIV), 1993 год, в пункте (b). Заключение Исполкома №73 (XLIV), 1993 год, в пункте (b) (iii). Заключение Исполкома №79 (XLVII), 1996 год, в пункте (p). См. также УВКБ ООН, *Примечание относительно мандата Верховного комиссара ООН по делам беженцев и его Управления (Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office)*, октябрь 2013 года, стр. 7, <http://www.refworld.org/docid/5268c9474.html>, в котором изложена информация о мандате УВКБ ООН.

<sup>xi</sup> УВКБ ООН, *Руководство по применимым критериям и стандартам в отношении содержания под стражей искателей убежища и альтернатив содержанию под стражей (Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention)*, 2012 год, [www.refworld.org/docid/503489533b8.html](http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html).