



# UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

## Основни правни съображения относно достъпа до територията за лица, търсещи международна закрила, в контекста на ответните действия във връзка с вируса COVID-19

В този материал са представени основни правни съображения на основата на международното бежанско право и това за правата на човека относно достъпа до територията за лица, търсещи международна закрила, в контекста на мерките, които държавите предприемат за ограничаване на влизането на чужди граждани с оглед на опазването на общественото здраве в условията на действията за ограничаване на пандемията от вируса COVID-19. В него се подчертава, че държавите може да въвеждат мерки, включващи медицински скрининг или вземане на проби на лица, търсещи международна закрила, при влизането им на тяхна територия и/или поставянето им под карантина, но тези мерки да не водят за тези лица до отказ на реална възможност да търсят международна закрила или до тяхното връщане.

1. По силата на международното право държавите имат суверенни правомощия да регулират влизането на тяхна територия на чужди граждани. Международното право обаче предвижда също така, че свързаните с това мерки следва да не възпрепятстват такива лица от възможността да търсят закрила срещу преследване.<sup>i</sup>

2. В същността на правото да се търси закрила е залегнал принципът на забрана за връщане,<sup>ii</sup> който забранява, без каквато и да е дискриминация,<sup>iii</sup> на Договарящите държави действия, които водят до „връщането по какъвто и да е начин“ на несигурна чужда територия, включително отблъскването на границата или недопускането на територията.<sup>iv</sup>

3. Държавите носят отговорят за осигуряването на защита срещу връщане за всички лица, които са под тяхната юрисдикция, в това число на националните граници,<sup>v</sup> когато дадено лице се намира на границата и твърди, че е изложено на риск или се страхува да се върне в страната си на произход или друга страна. Няма една единствена формулировка за това как да бъде изразено опасението или желанието да се търси международна закрила, за да може съответното лице да се ползва от принципа на забрана за връщане (*non-refoulement*).<sup>vi</sup> За да изпълняват задълженията си по международното право, включително правото да се търси закрила и принципа на забрана за връщане, държавите имат по отношение на пристигащи на границите им лица задължение да проучат по независим начин нуждата на лицата от международна

закрила и да гарантират, че не са застрашени от връщане.<sup>vii</sup> Ако има такъв риск, държавата не може да откаже на съответното лице влизане на територията си или да го изведе принудително от нея.<sup>viii</sup>

4. На първо място, на лицата, търсеци международна закрила, трябва да се предостави необходимата информация на език, който разбират, както и възможност да подадат официална молба за закрила пред компетентния орган. Освен това на лицата, търсеци международна закрила, трябва да се даде възможност да се свържат с ВКБООН. Същевременно, в съответствие с неговия мандат<sup>ix</sup>, на ВКБООН следва да се позволи – при условията на разумното прилагане на мерки за опазване на общественото здраве от страна на властите – да се свърже с такива лица и да ги посети, за да оцени и следи за тяхното благосъстояние и за да им предостави помощ, когато е необходимо.<sup>x</sup>

5. Държавите имат право да предприемат мерки за установяване и управление на рисковете за общественото здраве, в това число рискове, които може да възникнат във връзка с чуждестранни граждани, които пристигат на границите им. Такива мерки трябва да бъдат недискриминационни, както и необходими, съразмерни и разумни за целите на опазването на общественото здраве. В отговор на пандемията от COVID-19 държавите са въвели или обмислят въвеждането на мерки във връзка с общественото здраве като скрининг на пътници при пристигането им и поставянето под карантина на лица, за които е установено, че са заразени, или които може да са били в контакт с носители на вируса. Такива действия, предприети на национално или многонационално равнище, са насочени към овладяване на заразната болест и предотвратяване на разпространението ѝ.

6. Налагането обаче на обща за всички мярка с цел възпрепятстване на достъпа до територията за бежанци или лица, търсеци закрила, или за определена/и националност/и без доказателства за риска за здравето и без мерки за защита срещу връщане би съставлявало дискриминация и не отговаря на международните стандарти, по-специално във връзка с принципа на забрана за връщане. В случай на установени рискове за здравето при дадено лице или група бежанци или лица, търсеци закрила, могат да се предприемат други мерки като вземане на проби и/или поставяне под карантина, което ще позволи на властите да управляват пристигането на лица, търсеци закрила, по безопасен начин, като същевременно зачитат принципа на забрана за връщане. Отказът на достъп до територията без гаранции за защита срещу връщане не може да бъде оправдан на основание риск за здравето.

7. Сред разумните мерки за установяване и управление на рисковете за общественото здраве, които може да възникнат във връзка с лица, пристигащи от други страни, са временните ограничения върху придвижването за ограничен период. Такива ограничения обаче трябва да бъдат в съответствие със закона, да бъдат необходими за законната цел за управление на установения риск за здравето, съразмерни и с възможност за периодично преразглеждане. Когато такива ограничения представляват задържане, то не трябва да бъде произволно или дискриминационно, трябва да е в съответствие с закона и да е разрешено от него съгласно приложимите процесуални гаранции, да се прилага за ограничен период и по принцип да отговаря на международните стандарти.<sup>xi</sup> Свързани със здравето опасения не оправдават

систематичното прилагане на задържането по имиграционни причини спрямо лица или групи лица, търсещи закрила, или бежанци.

8. Въпреки че такива мерки, свързани с общественото здраве, може да не са насочени конкретно към лица, търсещи международна закрила, те може да имат трайни последици за такива лица. Мерките на държавите за опазване на общественото здраве могат да засегнат лицата, търсещи международна закрила. Въпреки че тези мерки може да включват медицински скрининг или вземане на проби на лица, търсещи закрила, при влизането им на територията и/или поставянето им под карантина, те не следва да водят до отказ на реална възможност да се търси закрила или до връщане. Това не само би било в разрез с международното право, но може да подтикне съответните лица към „придвижване в орбита“ в търсене на държава, която иска да ги приеме, и по този начин да допринесе за по-нататъшното разпространение на болестта.

**ВКБООН**

**16 март 2020 г.**

<sup>i</sup> Article 14 of the *Universal Declaration of Human Rights* provides that '[e]veryone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution'. The right to seek and enjoy asylum is affirmed in various regional legal instruments: Organization of American States, *American Declaration on the Rights and Duties of Man*, 2 May 1948, Article XXVII, [www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3710.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3710.html), referring to the right to seek and receive asylum. Organization of American States, *American Convention on Human Rights*, "Pact of San Jose", Costa Rica, 22 November 1969, Article 22(7), [www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36510.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36510.html), referring to the right to seek and be granted asylum. *African Charter on Human and Peoples' Rights* ("Banjul Charter"), 27 June 1981, CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), Article 12(3), [www.refworld.org/docid/3ae6b3630.html](http://www.refworld.org/docid/3ae6b3630.html) referring to the right to seek and obtain asylum. European Union, *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 26 October 2012, 2012/C 326/02, Article 18, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html> (EU Charter of Fundamental Rights), referring to the right to asylum to be guaranteed with due respect to the 1951 Convention and EU law.

<sup>ii</sup> The principle of *non-refoulement* prohibits states from expelling or returning a refugee in any manner whatsoever to a territory where she or he would be at risk of threats to life or freedom. The principle of *non-refoulement* is most prominently expressed in Article 33 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (*Convention Relating to the Status of Refugees* (28 July 1951) 189 UNTS 13), having been recognized as a norm of customary international law. *Non-refoulement* obligations are also codified in regional refugee law instruments, see: Organization of American States, *American Convention on Human Rights*, note 2 above, Article 22(8) and 1984 Cartagena Declaration, note 5 above, Conclusion III.5, reiterating the importance of the principle of *non-refoulement* and the need for acknowledging and observing it as a rule of *jus cogens*. *Non-refoulement* obligations are also enshrined in international and regional human rights law, see for an overview: UNHCR, *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 January 2007, Part B, [www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html](http://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html), in which reference is made to various human rights law instruments, including the *International Covenant on Civil and Political Rights*, 16 December 1966, 999 UNTS 171, Articles 6 and 7; *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, 10 December 1984, 1465 UNTS 85, Article 3; 1969 American Convention on Human Rights, note 2 above, Article 22(8); Banjul Charter, note 2 above, Article 5; *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14*, 4 November 1950, ETS 5, Articles 2 and 3. See also: EU Charter of Fundamental Rights, note 2 above, Article 19(2).

<sup>iii</sup> According to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, note 3 above, Article 3, '[t]he Contracting States shall apply the provisions of this Convention to refugees without discrimination as to race, religion or country of origin'.

<sup>iv</sup> ExCom Conclusion No. 6 (XXVIII), 1977, para. (c); ExCom Conclusion No. 22 (XXXII), 1981, para. II.A.2; ExCom Conclusion No. 81 (XLVIII), 1997, para. (h); ExCom Conclusion No. 82 (XLVIII), 1997, para. (d)(ii); ExCom Conclusion No. 85 (XLIX), 1998, para. (q).

<sup>v</sup> UNHCR, *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 January 2007, paras. 9 and 20, [www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html). The principle of *non-refoulement* also applies extraterritorially, i.e. wherever the state in question is acting outside its territory and has effective control over the person, see: UNHCR, *UNHCR's oral intervention at the European Court of Human Rights - Hearing of the case Hirsi and Others v. Italy*, 22 June 2011, Application No. 27765/09, [www.refworld.org/docid/4e0356d42.html](http://www.refworld.org/docid/4e0356d42.html). UNHCR, *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 January 2007, paras. 24, 26, 32-43, [www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html); UNHCR, *Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the case of Hirsi and Others v. Italy*, March 2010, paras. 4.1.1-4.2.3, [www.unhcr.org/refworld/docid/4b97778d2.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b97778d2.html). UNHCR, *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 February 2012, para. 2(4), [www.refworld.org/docid/4f4c959f2.html](http://www.refworld.org/docid/4f4c959f2.html). UN Human Rights Committee General Comment No. 31, Nature of the General Legal Obligations imposed on States parties to the Covenant, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, para. 10, [www.refworld.org/docid/478b26ae2.html](http://www.refworld.org/docid/478b26ae2.html). See also: *Advisory Opinion Concerning Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, International Court of Justice (ICJ), 9 July 2004, paras. 109 to 113, [www.refworld.org/cases,ICJ,414ad9a719.html](http://www.refworld.org/cases,ICJ,414ad9a719.html), considering that states are bound to fulfil their international human rights obligations wherever they exercise jurisdiction. *Advisory Opinion OC-21/14, "Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection"*, OC-21/14, Inter-American Court of Human Rights (IACrHR), 19 August 2014, para. 61, [www.refworld.org/cases,IACrHR,54129c854.html](http://www.refworld.org/cases,IACrHR,54129c854.html).

<sup>vi</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the Case of Malevanaya & Sadyrkulov v. Ukraine* (Application No. 18603/12), 15 July 2013, <http://www.refworld.org/docid/51e515794.html>, para. 3.1.4; UNHCR, *UNHCR's oral intervention at the European Court of Human Rights - Hearing of the case Hirsi and Others v. Italy*, 22 June 2011, Application No. 27765/09, <http://www.refworld.org/docid/4e0356d42.html>.

<sup>vii</sup> UNHCR, *UNHCR intervention before the Court of Final Appeal of the Hong Kong Special Administrative Region in the case between C, KMF, BF (Applicants) and Director of Immigration, Secretary for Security (Respondents)*, 31 January 2013, Civil Appeals Nos. 18, 19 & 20 of 2011, paras. 74-75, <http://www.refworld.org/docid/510a74ce2.html>. The "duty of independent inquiry" has been recognized by various courts: *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, Application no. 27765/09, Council of Europe: European Court of Human Rights, 23 February 2012, paras. 146-148, [www.refworld.org/docid/4f4507942.html](http://www.refworld.org/docid/4f4507942.html); *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Application no. 30696/09, Council of Europe: European Court of Human Rights, 21 January 2011, paras. 286,298,315,321,359, [www.refworld.org/docid/4d39bc7f2.html](http://www.refworld.org/docid/4d39bc7f2.html); *Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and*

Another, *Ex parte European Roma Rights Centre and Others*, [2004] UKHL 55, United Kingdom: House of Lords (Judicial Committee), 9 December 2004, para. 26, [www.refworld.org/docid/41c17ebf4.html](http://www.refworld.org/docid/41c17ebf4.html); *Final Appeal Nos 18, 19 & 20 of 2011 (Civil) between C, KMF, BF (Applicants) and Director of Immigration, Secretary for Security (Respondents) and United Nations High Commissioner for Refugees (Intervener)*, Hong Kong: Court of Final Appeal, 25 March 2013, paras. 56, 64, [www.refworld.org/docid/515010a52.html](http://www.refworld.org/docid/515010a52.html). European Union: Council of the European Union, *Directive 2013/32/EU 4 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)*, 29 June 2013, OJ L. 180/60 -180/95; 29.6.2013, 2013/32/EU, [www.refworld.org/docid/51d29b224.html](http://www.refworld.org/docid/51d29b224.html), Article 6(1), 3rd indent: 'Member States shall ensure that those other authorities which are likely to receive applications for international protection such as the police, border guards, immigration authorities and personnel of detention facilities have the relevant information and that their personnel receive the necessary level of training which is appropriate to their tasks and responsibilities and instructions to inform applicants as to where and how applications for international protection may be lodged.'

<sup>viii</sup> UNHCR, Note on Non-Refoulement (EC/SCP/2), 1977, para. 22.

<sup>ix</sup> UN General Assembly, *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 14 December 1950, A/RES/428(V), available at: [www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html](http://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html). UNHCR, *Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office*, October 2013, [www.refworld.org/docid/5268c9474.html](http://www.refworld.org/docid/5268c9474.html).

<sup>x</sup> ExCom Conclusion No. 22 (XXXII), 1981, para. III. EXCOM Conclusion No. 33 (XXXV), 1984, para. (h). EXCOM Conclusion No. 72 (XLIV), 1993, at para (b). EXCOM Conclusion No. 73 (XLIV), 1993, at para. (b) (iii). EXCOM Conclusion No. 79 (XLVII), 1996, at para. (p). See also UNHCR, *Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office*, October 2013, p. 7, [www.refworld.org/docid/5268c9474.html](http://www.refworld.org/docid/5268c9474.html), setting out UNHCR's mandate.

<sup>xi</sup> UNHCR, *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, 2012, [www.refworld.org/docid/503489533b8.html](http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html).