

Консультативное заключение о правилах конфиденциальности относительно информации об убежище

Введение

1. УВКБ ООН непосредственно заинтересовано в применении Конвенции о статусе беженцев 1951 г. (далее – «Конвенция 1951 г.») в силу своей ответственности за предоставление международной защиты беженцам в мире и по поиску долговременных решений их проблем¹. Кроме того, согласно ст. 35 Конвенции 1951 г. на УВКБ ООН возложена обязанность по наблюдению за применением положений этой Конвенции. Настоящее консультативное заключение касается принципов, которые должны применяться в отношении вопроса конфиденциальности в процедурах убежища.

Принципы, регулирующие предоставление данных о лицах, ходатайствующих об убежище

2. Международное законодательство в области прав человека гарантирует каждому право на неприкосновенность частной жизни и защищает от произвольного или незаконного вмешательства в нее². В международном законодательстве право на неприкосновенность частной жизни в целом определяется как право каждого знать, обрабатывается ли информация о нем или о ней, получать ее в понятной форме без необоснованных задержек или затрат и вносить соответствующие изменения или удалять информацию в случае внесения незаконных, лишних или неточных данных. Необходимо принимать эффективные меры для того, чтобы информация о личной жизни человека не попадала в руки третьих лиц, которые могут использовать такую информацию в целях, несовместимых с международными нормами в области прав человека.
3. Общие принципы, регулирующие конфиденциальность, требуют, чтобы предоставление информации третьей стороне не ставило под угрозу безопасность определенного лица и не приводило к нарушению прав человека последнего. Ст. 17 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), в котором участвует Япония, гласит: «Никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его

¹ См. Устав Управления Верховного комиссара ООН по правам беженцев, Резолюция 428 (V) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1950 г.

² См. право на неприкосновенность частной жизни, закрепленное в декларациях и договорах в области прав человека, актуальных в Японии: ст. 12 Всеобщей декларации о правах человека от 10 декабря 1948 г., ст. 17 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 16 Конвенции о правах ребенка.

корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию»³. Эти принципы отражены также в законодательстве Японии, которое строго регламентирует требования о конфиденциальности, установленные для административных учреждений⁴.

4. Эти принципы, регулирующие право на неприкосновенность частной жизни и применимые к гражданам государства, в равной степени применимы как к беженцам и лицам, ищущим убежище, так и к иностранцам⁵. Право на неприкосновенность частной жизни и соответствующие требования о защите конфиденциальности особенно важны для лица, ищущего убежище, ходатайство которого, по сути, предполагает наличие опасений преследований со стороны органов власти страны происхождения и положение которого может быть поставлено под угрозу, если защита информации не будет обеспечена. Предоставление органам власти страны происхождения данных личного характера и любой иной информации относительно лиц, ищущих убежище, до окончательного отклонения ходатайства о предоставлении убежища противоречило бы духу Конвенции 1951 г.
5. Принимая во внимание эти вопросы, государство, которое получает и рассматривает запрос о предоставлении убежища, должно воздержаться от раскрытия какой-либо информации органам власти страны происхождения, а тем более – от информирования органов власти страны происхождения о том, что вышеупомянутое лицо подало ходатайство о предоставлении убежища. Это требование должно соблюдаться независимо от того, рассматривается ли страна происхождения органами власти страны убежища как «безопасная страна происхождения» или следует ли считать ходатайство о предоставлении убежища основанным на экономических мотивах. Точно так же органы власти страны убежища не могут оценивать риски, вытекающие из предоставления

³ См. п. 10 Замечания общего порядка № 16 (ст. 17 МПГПП), Комитет по правам человека, HRI/GEN/1/Rev.12, стр. 23, где разъясняется, что именно это означает для человека: «... Для наиболее эффективной защиты своей личной жизни каждое лицо должно иметь право в доступной форме удостовериться, содержится ли в автоматизированных файлах данных информация личного характера, и, если содержится, то какая и с какой целью. Каждое лицо должно иметь также возможность удостовериться, какие государственные органы или частные лица или органы контролируют или могут контролировать их файлы...».

⁴ В 2003 г. был обнародован Закон «О защите данных личного характера, находящихся в административных органах», принятый на основе Закона «О защите данных личного характера».

⁵ См. Декларацию ООН о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (1985 г.), ст. 5 (1): *«Иностранцы пользуются в соответствии с внутренним законодательством и с учетом соответствующих международных обязательств государств, в которых они находятся, в частности, следующими правами: [...] (b) правом на защиту от произвольного или незаконного вмешательства в личную и семейную жизнь и в отношении жилища или переписки»*. См. тж., например, Конвенцию Совета Европы о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера (1980 г.), ст. 1: *«Цель настоящей Конвенции состоит в обеспечении на территории каждой Стороны для каждого физического лица, независимо от его гражданства или местожительства, уважения его прав и основных свобод и, в частности, его права на неприкосновенность частной жизни, в отношении автоматизированной обработки касающихся его персональных данных («защита данных»)»*. Как отмечено в п. 26 Пояснительного доклада к этой конвенции, *«... гарантии, изложенные в настоящей Конвенции, распространяются на всех лиц, независимо от гражданства или места жительства. Это положение соответствует общему принципу, применяемому Советом Европы и его государствами-членами в отношении защиты индивидуальных прав. Если бы защита данных предусматривалась исключительно в отношении граждан государства или лиц, имеющих разрешение на постоянное проживание на его территории, такое ограничение противоречило бы сути данной конвенции»*.

конфиденциальной информации стране происхождения, и заключать, что ее предоставление не приведет к нарушениям прав человека.

6. Статья 25 Конвенции 1951 г., касающаяся административного содействия, также отражает тот факт, что беженец не может рассчитывать на национальную защиту страны своего происхождения. Она направлена и на то, чтобы защитить беженца от преследований вследствие контакта с органами власти страны его или ее происхождения и предотвратить опасность для членов семьи и (или) лиц, связанных с вышеупомянутым лицом, которые остаются в стране происхождения.
7. Конфиденциальность в процедурах предоставления убежища особенно важна ввиду уязвимости положения, в котором оказываются беженцы и лица, ищущие убежище⁶. Как отмечалось в ходе Глобальных консультаций по международной защите⁷, «на всех этапах процедуры предоставления убежища следует соблюдать конфиденциальность всех аспектов ходатайства о предоставлении убежища, включая сам факт подачи лицом, ищущим убежища, такого ходатайства». Там же было указано, что «нельзя предоставлять стране происхождения какую бы то ни было информацию, касающуюся ходатайства о предоставлении убежища»⁸. Этот принцип отражен и на европейском уровне в проекте Директивы Совета ЕС о минимальных стандартах для процедур по предоставлению и отмене статуса беженца в государствах-членах ЕС, в отношении которой Совет Министров достиг политической договоренности в апреле 2004 г.⁹.
8. Следовательно, органы власти должны заранее получить письменное согласие лиц, ищущих убежища, на проверку их личных данных в стране происхождения. В случаях, когда лицо, ищущее убежища, считает, что из страны происхождения можно получить убедительные доказательства в его пользу, и что эти доказательства можно получить лишь путем раскрытия определенных личных данных о нем, данное лицо может по мере необходимости обращаться к органам власти страны убежища за помощью в получении таких доказательств.

⁶ См., в частности, «Информированное принятие решений в контексте предоставления защиты: роль информации», Исполнительный комитет, Подкомитет полного состава по вопросам международной защиты, 27 сентября 1993 г., п. 8: «При разработке и реализации информационной стратегии УВКБ ООН... осознает необходимость обеспечить соблюдение национальных и международных норм по защите данных личного характера и гарантировать, чтобы лица не утрачивали защиту вследствие раскрытия информации, наносящего ущерб». См. Refworld, 2003 г., выпуск на компакт-дисках № 11, диски 1 и 3.

⁷ Глобальные консультации по международной защите – это процесс, в ходе которого правительства, межправительственные и неправительственные организации, специалисты по вопросам беженцев и УВКБ ООН проводили дискуссии по различным вопросам. Документы, принятые в рамках этого процесса, не имеют обязательной юридической силы, однако они отражают широкий консенсус по вопросам защиты. Документы Глобальных консультаций не принимались Исполнительным комитетом в форме Заключений, однако были включены в Программу защиты, которую утвердил Исполнительный комитет и одобрила Генеральная Ассамблея ООН.

⁸ См. «Процессы предоставления убежища (справедливые и эффективные процедуры предоставления убежища)», Глобальные консультации по международной защите, ЕС/GC/01/12, 31 мая 2001 г., п. 50 (m). Данный документ представляет собой сборник передовой практики государств, включая национальное законодательство. Принципы, изложенные в этом документе, и соответствующие рекомендации отражают согласованность законодательства и надлежащей практики государств.

⁹ См. ст. 37 (1) о процессуальных нормах: «В дополнение к этому государства-члены обеспечивают в ходе такой процедуры следующее:... (d) при сборе информации по конкретному делу в целях пересмотра статуса беженца ее не получают от источника (источников) преследований таким способом, который привел бы к прямому информированию такого субъекта (субъектов) о том, что вышеупомянутое лицо является беженцем, статус которого пересматривается, или к угрозе физической неприкосновенности данного лица и его иждивенцев или свободе и безопасности членов его семьи, которые по-прежнему проживают в стране происхождения».

9. Требования процессуальной беспристрастности должны выполняться на протяжении всего процесса предоставления убежища до вынесения окончательного решения по индивидуальному делу. В зависимости от системы убежища в принимающей стране предусмотрены административные или судебные процедуры проверки качества решений, которые являются полноправной частью процедуры определения статуса беженца. В Японии судебный пересмотр дел – это первая возможность для лица, ищущего убежище, добиться рассмотрения своего ходатайства независимой апелляционной инстанцией. Кроме того, тот факт, что судебный пересмотр дела является публичным, не означает автоматического отказа от соблюдения конфиденциальности¹⁰.
10. Могут также возникать вопросы в отношении того, продолжают ли применяться требования о конфиденциальности в ситуациях, когда лицо, ищущее убежище, добровольно раскрыло свои личные данные, и тот факт, что он или она ищет убежище, обратившись в средства массовой информации. По мнению УВКБ ООН, хотя может существовать возможность, что такая информация станет известной в стране происхождения, это не должно истолковываться как прямой отказ от соблюдения конфиденциальности. Страна убежища остается связанной принципом конфиденциальности, и личные данные об отдельном ходатайстве о предоставлении убежища не должны передаваться стране происхождения.

Исключения из правила, запрещающего предоставлять информацию стране происхождения

11. Существует общее правило, запрещающее предоставлять информацию стране происхождения. Раскрытие определенной конфиденциальной информации стране происхождения без согласия заявителя может быть оправдано в ограниченных, исключительных обстоятельствах, как то борьба с терроризмом. Эти принципы отражены в ряде документов УВКБ ООН, таких как «Решение проблем безопасности без подрыва защиты беженцев: позиция УВКБ ООН» (ноябрь 2001 г.)¹¹ и «Справочная записка о применении положений об исключении: ст. 1 F Конвенции о статусе беженцев 1951 г.» (4 сентября 2003 г.)¹².

¹⁰ В Японии положения о раскрытии информации в суде предусматривают необходимость ограничения доступа к ней. См., в частности, Гражданский процессуальный кодекс, ст. 91, раздел 3, который ограничивает право снимать копии протоколов, предоставляя его только сторонам, участвующим в процессе, и третьему лицу, считающемуся заинтересованной стороной при наличии очевидных доказательств. Кроме того, раздел 1 ст. 92 предусматривает, что доступ к протоколам может быть по требованию ограничен «в случаях, когда фиксируется серьезная конфиденциальная информация о личной жизни заинтересованного лица и когда существует угроза того, что доступ третьей стороны к такому протоколу с конфиденциальной информацией может серьезно осложнить социальную жизнь заинтересованного лица».

¹¹ См. *Addressing Security Concerns Without Undermining Refugee Protection – UNHCR's Perspective*, п. 11: «УВКБ ООН признает, что обмен данными между государствами является критически важным для борьбы с терроризмом. Государства, однако, должны учитывать установленный принцип, согласно которому информацию о лицах, ищущих убежище, нельзя предоставлять стране происхождения. Это может поставить под угрозу безопасность добросовестного лица, ищущего убежище, и (или) членов его семьи, оставшихся в стране происхождения. Наилучшая практика государств фактически включает строгую политику конфиденциальности. Если в исключительных случаях возникает необходимость связаться с органами власти страны происхождения, когда есть подозрение о причастности к терроризму и необходимую информацию можно получить только от этих органов, не следует раскрывать тот факт, что данное лицо обратилось за получением убежища».

¹² См. раздел E (Приложение к «Рекомендациям по международной защите № 5: Применение положений об исключении согласно статье 1 F Конвенции о статусе беженцев 1951 г.», HCR/GIP/03/05, 4 сентября 2003 г.): «Рассмотрение вопроса о применимости положений об исключении может привести к обмену данными по конкретному ходатайству с другими государствами – например, для сбора разведывательных данных о предполагаемой террористической деятельности заявителя. Согласно утвердившимся принципам,

12. Что касается лиц, признанных не нуждающимися в международной защите¹³ (т.е. в случае ходатайств, которые были отклонены после исчерпания всех доступных средств правовой защиты), то предоставление ограниченного объема личных данных органам власти страны происхождения будет оправданным для ускорения возвращения, даже если это происходит без согласия соответствующих лиц. Такие случаи, как правило, возникают, если возникают сомнения относительно гражданской принадлежности лица и (или) у него нет национальных проездных документов или документов, удостоверяющих личность. Однако, при этом раскрытие информации не должно выходить за необходимые законные рамки для осуществления реадмиссии, и не должна разглашаться информация, которая может поставить под угрозу данное или любое другое лицо, в особенности тот факт, что данное лицо обращалось за убежищем. Кроме того, в первую очередь следует сделать все возможное для обеспечения добровольного характера возвращения.
13. Вне контекста процедуры определения статуса беженца могут иметь место определенные ситуации, в которых лица, ищущие убежище, и беженцы могут вполне естественно соглашаться на раскрытие некоторых своих личных данных стране происхождения. Например, может понадобиться сообщить определенную информацию личного характера, при условии согласия соответствующих лиц, органам власти страны происхождения в контексте программ организованной добровольной репатриации либо для содействия воссоединению семьи, переводу активов или процедурам регистрации избирателей и проведения выборов. Следует сообщать только необходимую информацию, например, в контексте организованной добровольной репатриации – информацию, необходимую для прохождения административных формальностей либо для получения гарантий амнистии.

Негативные последствия раскрытия конфиденциальной информации, касающейся ходатайства об убежище, властям страны происхождения

- **Может быть серьезно нарушена целостность системы убежища.**
- **Лицо, ищущее убежище, может стать беженцем «на месте».**
- **Может быть поставлена под угрозу безопасность родственников или знакомых лица, ищущего убежище, оставшихся в стране происхождения.**

сведения об ищущих убежище лицах, включая сам факт подачи ими ходатайства о предоставлении убежища, не должны передаваться стране происхождения, поскольку это может создать опасность для таких лиц, их семей, друзей или близких. В исключительных обстоятельствах, когда на карту поставлены интересы национальной безопасности, контакты со страной происхождения могут быть оправданы. К примеру, они могут быть единственным способом получить информацию о прежней и, возможно, продолжающейся террористической деятельности лица. Даже в такой ситуации факт подачи ходатайства об убежище должен быть сохранен в тайне. Правило конфиденциальности в принципе продолжает действовать, даже когда вынесено окончательное решение об исключении. Это необходимо для сохранения целостности системы предоставления убежища: информация, полученная на условиях конфиденциальности, должна оставаться защищенной.

¹³ См. Заключение Исполнительного комитета № 96 (LIV) – Возвращение лиц, признанных не нуждающимися в международной защите (2003 г.): «Отмечая, что для целей настоящего Заключения термин «лица, признанные не нуждающимися в международной защите», понимается как обозначающий лиц, которые обратились за международной защитой, но которые по надлежащем рассмотрении их обращений с соблюдением справедливых процедур признаются лицами, не имеющими права претендовать на статус беженца на основе критериев, предусмотренных в Конвенции 1951 г., так и лицами, не нуждающимися в международной защите в соответствии с другими международными обязательствами или национальными законами».

14. Лица, ищущие убежище, предоставляют информацию стране убежища для получения защиты и в силу того, что они обязаны сотрудничать с органами власти и обосновать свое ходатайство. Они делают это в полной уверенности, что предоставленная ими информация не будет передана другим лицам без их согласия. Если существует практика раскрытия конфиденциальной информации стране происхождения, то результатом этого может быть нежелание лиц, ищущих убежище, давать полные пояснения по своим делам или даже подавать ходатайство о предоставлении статуса беженца. В целом предоставление органам власти страны происхождения данных личного характера и любой иной информации касательно лиц, ищущих убежище, противоречило бы духу Конвенции 1951 г.
15. Лицо, которое в прошлом испытывало опасения в отношении властей своей страны, может также испытывать недоверие к властям любой другой страны. В силу этого оно может опасаться открыто говорить и изложить свою ситуацию во всех подробностях. Сотруднику, проводящему собеседование, нужно будет завоевать доверие заявителя. Для создания обстановки доверия, естественно, очень важно, чтобы заявления данного человека рассматривались как конфиденциальная информация и чтобы его об этом проинформировали¹⁴.
16. Во-вторых, предоставление стране происхождения информации о лице, ищущем убежище, включая сам факт подачи этим лицом ходатайства, может стать отягчающим обстоятельством для такого лица в глазах правительства, которое возможно несет ответственность за его преследование. В ситуации, когда первоначальные элементы ходатайства, поданного лицом, ищущим убежище, не указывали на необходимость предоставления международной защиты, раскрытие конфиденциальной информации стране происхождения вполне может превратить лицо, ищущее убежища, в беженца «на месте».
17. В-третьих, подобная практика может подвергнуть опасности родственников или знакомых лица, ищущего убежище, оставшихся в стране происхождения, и вызвать риск репрессивных или карательных мер против них со стороны властей этой страны.

Сбор информации о стране происхождения (ИСП) с соблюдением правовых норм, касающихся защиты беженцев

18. Если возникло подозрение, что лицо, ищущее убежище, воспользовалось поддельными документами, чтобы подтвердить свое ходатайство, то можно провести оценку правдоподобности заявления и оценить подлинность предоставленных доказательств, используя для этого различные средства, не нарушающие основные процедурные гарантии по соблюдению конфиденциальности.
19. УВКБ ООН признает, что доступ к точной и достоверной информации является важным условием для идентификации лиц, нуждающихся и не нуждающихся в международной защите. Такая информация также критически важна при подготовке возвращения лиц, признанных не нуждающимися в международной защите. Поэтому УВКБ ООН приветствует любые инициативы, предпринимаемые государствами для решения этих проблем, при условии, что эти инициативы

¹⁴ См. УВКБ ООН, Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев, pp. 198 и 200.

отвечают основным принципам прав человека и защиты беженцев, как пояснялось выше.

20. Некоторые страны могут неохотно полагаться на информацию о стране происхождения, полученную из вторичных источников, и требовать, чтобы информация о стране происхождения основывалась на первичных исследованиях. Точно так же некоторые государства, особенно в Европе, все чаще проверяют ходатайства, поданные лицами, ищущими убежище, по источникам информации в стране происхождения.
21. Такая проверка может проводиться миссией по установлению фактов, направленной из страны убежища, или сотрудником посольства на месте. Как вариант, проверку можно осуществить, например, обратившись к местному юристу или независимой организации, которые могли бы провести исследование. За информацией можно обращаться к таким источникам, как, например, частные лица, местные неправительственные организации (НПО), международные организации, местные и национальные органы власти. Для усиления авторитетности и непредвзятости отчета правительственные миссии по установлению фактов могут привлекать независимых экспертов и (или) представителей НПО. Это не только повысит прозрачность, но и придаст выводам большую объективность и авторитетность. Еще одним подходом может быть создание независимого наблюдательного органа, как, например, Независимая консультативная группа при Министерстве внутренних дел Великобритании¹⁵.
22. Таким образом, обращение к источникам информации в стране происхождения может, в соответствующих обстоятельствах, оказаться полезным средством установления фактов, упомянутых в ходатайстве о предоставлении статуса беженца. Однако, во всех случаях необходимо обеспечить соблюдение национальных и международных стандартов защиты личных данных. Еще один критически важный вопрос – достоверность собранной информации, которая может зависеть, среди прочего, от задаваемого вопроса и от того, как он был сформулирован, а также от источника информации и от того, как лицо, предоставляющее информацию, воспринимает опрашивающего, от цели вопроса, от причин, побуждающих источник отвечать, и от того, может ли на него (нее) оказываться давление с другой стороны. Правительственные чиновники страны происхождения лица, ищущего убежище, которое заявляет о существовании опасений подвергнуться преследованиям со стороны правительства этой страны, не могут считаться объективными источниками информации.

Заключительные замечания и рекомендации

23. УВКБ ООН разделяет обоснованную обеспокоенность государств по поводу четкого разграничения лиц, нуждающихся в международной защите, и лиц, чьи ходатайства не соответствуют критериям предоставления статуса беженца. Прерогативой и фактически обязанностью государства является определение статуса беженца на основании всех имеющихся доказательств, представленных по делу. Согласно нормам в области прав человека, государства обязаны защищать право человека на неприкосновенность частной жизни и, следовательно, обеспечивать, чтобы конфиденциальная информация не попадала в руки лиц, не уполномоченных на ее получение или использование. Возможные риски для отдельного лица, ищущего убежище, вызванные попаданием информации в чужие

¹⁵ Дополнительную информацию см. на веб-сайте <http://www.apci.org.uk/>.

руки, а также пагубные последствия злоупотребления информацией для самой системы убежища в целом очень серьезны. Следовательно, важно строго соблюдать основополагающие принципы прав человека и защиты беженцев, а исключения могут допускаться только в четко определенных и конкретных обстоятельствах.

Краткие рекомендации

- Если органы власти, отвечающие за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, будь то административные или судебные органы, считают необходимым получить информацию из страны происхождения, то такие запросы должны формулироваться обобщенно и с максимальной анонимностью: ни в коем случае не следует указывать имена или данные, по которым лицо, ищущее убежище, или его семью можно было бы идентифицировать в стране происхождения. Однако такие органы не должны общаться с субъектами в стране происхождения заявителя (как правительственными, так и неправительственными) с целью проверки или подтверждения заявлений или документов, предоставленных лицом, ищущим убежище.
- Требования о соблюдении конфиденциальности действуют на всех без исключения этапах процедуры убежища, включая судебный пересмотр дел.
- Если по отдельному делу проводится исследование для проверки факта или документа, то заранее необходимо получить от заявителя письменное согласие, кроме исключительных случаев, когда на карту поставлены интересы национальной безопасности, перевешивающие другие факторы.

Представительство УВКБ ООН в Японии
31 марта 2005 г.