



*Неофициальный перевод*

## **Консультационное заключение по правилам соблюдения конфиденциальности информации об убежище**

### **Вступление**

1. УВКБ ООН прямо заинтересовано в применении Конвенции 1951 г. о статусе беженцев (далее — “Конвенция 1951 г.”), так как оно отвечает за международную защиту беженцев по всему миру и поиск для них долгосрочных решений.<sup>1</sup> Кроме того, согласно Статье 35 Конвенции 1951 г., УВКБ ООН следит за применением положений Конвенции 1951 г. Настоящее консультационное заключение касается принципов, применимых в отношении конфиденциальности процедур предоставления убежища.

### **Принципы, регулирующие раскрытие данных по лицам, ищущим убежища**

2. Международное право в отношении прав человека гарантирует каждому право на конфиденциальность и защиту от произвольных или незаконных вмешательств в личную и семейную жизнь.<sup>2</sup> В международном праве право на неприкосновенность частной жизни в целом определяется как право каждого знать, обрабатывается ли информация, касающаяся его/ее, 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, касающаяся личной жизни человека, не попала в руки третьих сторон, которые могут использовать такую информацию с целью, несовместимой с международным правом в отношении прав человека.

3. Общие принципы, регулирующие конфиденциальность, требуют, чтобы раскрытие информации третьей стороне не подрывало безопасность заинтересованного лица или не приводило к нарушению его или ее прав человека. В Статье 17 Международного пакта о гражданских и политических правах (ICCPR), стороной которого является Япония, сказано, что «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 корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию.»<sup>3</sup> Эти

---

<sup>1</sup> Смотрите Устав Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Резолюция Генеральной ассамблеи ООН 428(V) от 14 декабря 1950 г.

<sup>2</sup> Смотрите право на защиту личной и семейной жизни, предусмотренное в декларациях и договорах о правах человека, действующих в Японии: Статью 12 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г., Статью 17 Международного пакта о гражданских и политических правах, Статью 16 Конвенции о правах ребенка.

<sup>3</sup> Смотрите пункт 10 Общего комментария № 16 к Статье 17 ICCPR Комитета по правам человека, HRI/GEN/1/Rev.12, с. 23, в котором разъясняется, что это означает для физического лица: “...Для

принципы также отражены в законодательстве Японии, строго регулирующем требования к конфиденциальности, установленные для административных органов.<sup>4</sup>

4. Эти принципы, регулирующие право на защиту личных данных, в равной мере применимы как беженцам, искателям убежища и иностранцам, так и к гражданам страны.<sup>5</sup> Право на защиту личной жизни и требования к конфиденциальности особенно важны для искателя убежища, заявление которого предполагает страх преследования со стороны органов власти страны происхождения, и положение которого может ухудшиться в отсутствие защиты информации. Раскрытие личных данных или иной информации, связанной с искателями убежища, органам власти страны происхождения до окончательного отклонения прошения об убежище противоречит духу Конвенции 1951 г.

5. Учитывая вышеизложенное, Государство, принимающее и оценивающее заявление об убежище, должно воздержаться от раскрытия любой информации органам власти страны происхождения, и даже от уведомления органов власти страны происхождения о факте подачи заявления об убежище гражданином такой страны. Это правило применимо независимо от того, считают ли власти страны убежища страну происхождения «безопасной страной происхождения», или считают ли заявление об убежище поданным по экономическим мотивам. Точно так же, органы власти страны убежища не могут взвешивать риски раскрытия конфиденциальной информации стране происхождения и приходиться к заключению, что это не приведет к нарушению прав человека.

6. Статья 25 Конвенции, касающаяся административной помощи, также отражает тот факт, что беженец не может полагаться на национальную защиту его или ее страны происхождения. Эта статья также защищает беженца от риска преследования через контакт с органами власти его или ее страны происхождения, а защищает членов семьи и/или лиц, связанных с беженцем, оставшихся в стране происхождения.

7. Конфиденциальность процедур предоставления убежища особенно важна в силу уязвимого положения, в котором оказываются беженцы и искатели убежища.<sup>6</sup> Как

---

обеспечения самой эффективной защиты своей личной жизни у каждого человека должно быть право удостовериться в понятной форме, хранятся ли его личные данные в компьютеризированных файлах, и если да, то с какой целью. У каждого человека также должна быть возможность удостовериться, контролируют ли или могут контролировать государственные органы или частные лица или органы эти файлы...»

<sup>4</sup> Закон «О защите личных данных, удерживаемых административными органами», вытекающий из Закона «О защите личных данных», был провозглашен в 2003 году.

<sup>5</sup> Смотрите статью 5(1) Декларации ООН о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают: *"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."* Смотрите также, например, статью 1 Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных 1980 г.: *«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 указано в пункте 26 Пояснительного доклада к Конвенции 1980 г.: *«[...] Гарантии, изложенные в конвенции, распространяются на каждое физическое лицо, независимо от гражданства и ли места проживания. Это положение отвечает общему принципу Совета Европы и Участвующих государств в отношении защиты прав человека. Статьи, ограничивающие защиту данных гражданами Государства или иностранцами, проживающими на территории Государства на законных основаниях, являются несовместимыми с Конвенцией.»*

<sup>6</sup> Смотрите, среди прочего, пункт 8 Исполнительного заключения «Информированное принятие решение о защите: роль информации» Подкомитета по вопросам целостной международной защиты от 27

обсуждалось в ходе Глобальных консультаций по международной защите,<sup>7</sup> «на всех этапах процедуры предоставления убежища должна соблюдаться конфиденциальность всех аспектов дела о предоставлении убежища, включая факт подачи заявления искателем убежище»; при этом подчеркивается, что «стране происхождения нельзя предоставлять никакую информацию по заявлению об убежище.»<sup>8</sup> Этот принцип также отражен на европейском уровне в проекте «Директивы Совета ЕС по минимальным процессуальным стандартам Участвующих государств по предоставлению и лишению статуса беженца», по которой Совет министров достиг политического соглашения в апреле 2004 г.<sup>9</sup>

8. Таким образом, органы власти должны заранее получить письменное согласие искателей убежища на проверку их личных данных в стране происхождения. Если искатель убежища считает, что в стране происхождения можно получить убедительное свидетельство в его или ее пользу, и что это свидетельство можно получить, только раскрыв определенные личные данные такого лица, он или она может время от времени обращаться к органам власти страны убежища с просьбой о помощи в получении такого свидетельства.

9. Требования процессуальной беспристрастности применимы ко всему процессу предоставления убежища до вынесения окончательного решения по индивидуальному делу. В зависимости от системы страны убежища, они включают административный или судебный контроль, являющийся полноправной частью процедуры определения статуса беженца. В Японии судебный контроль — это первая возможность для искателя убежища получить рассмотрение своего заявления независимой апелляционной инстанцией. Кроме того, тот факт, что судебный пересмотр является публичным, не приравнивается к автоматическому отказу от конфиденциальности.<sup>10</sup>

---

сентября 1993 г.: «В ходе разработки и внедрения информационной стратегии УВКБ ООН [...] осознает необходимость соблюдения национальных и международных стандартов по защите личных данных и обеспечения того, чтобы физические лица не лишались защиты из-за пагубного раскрытия информации.» Смотрите Refworld 2003 CD-Rom выпуск 11, CD.

<sup>7</sup> Глобальные консультации по международной защите — это процесс, в ходе которого правительства, межправительственные и неправительственные организации, эксперты по вопросам беженцев и УВКБ ООН консультируются по разным вопросам. Хотя документы, подготовленные в рамках этого процесса, не имеют обязательной силы, они отражают общий консенсус по проблемам защиты. Исполнительный комитет не принял документы Глобальных консультаций в форме Исполнительных заключений, но включил их в Программу действий по защите, которая была одобрена Исполнительным комитетом и получила высокую оценку Генеральной ассамблеи.

<sup>8</sup> Смотрите документ «Процессы убежища (справедливые и эффективные процедуры предоставления убежища), Глобальные консультации по международной защите, ЕС/GC/01/12, 31 мая 2001 г., пункт 50 (m). В этом документе собраны лучшие практики государств, включая национальное законодательство. Принципы и рекомендации, изложенные в этом документе, отражают консенсус в отношении права и государственной практики.

<sup>9</sup> Смотрите Статью 37(1) по процедуре:

«Кроме того, Участвующие государства должны обеспечить, чтобы в рамках этой процедуры: (d) если информация собирается на индивидуальной основе с целью пересмотра статуса беженца, она не поступала от агента (агентов) преследования таким образом, чтобы этот агент (агенты) получил (получили) прямую информацию о том факте, что заинтересованное лицо является беженцем, статус которого пересматривается, и чтобы это не повредило физической целостности этого лица или лиц, находящихся на его содержании, или свободе безопасности членов его / ее семьи, все еще проживающих в стране происхождения.»

<sup>10</sup> В Японии положения о судебном раскрытии предусматривают необходимость ограничения доступа к информации. Смотрите, в частности, пункт 3 Статьи 91 Судебного процессуального кодекса, ограничивающий право участвующих сторон и третьей стороны, которая считается заинтересованной стороной при наличии очевидных доказательств, на снятие копий записей. Кроме того, пункт 1 Статьи 92 предусматривает, что доступ к записям может ограничиваться по требованию «если записана

10. Могут возникнуть вопросы, сохраняют ли силу требования о конфиденциальности в ситуациях, когда искатель убежища добровольно раскрыл свои идентификационные данные и тот факт, что он или она ищет убежище, обратившись в средства массовой информации. По мнению УВКБ ООН, хотя существует возможность, что такая информация может стать известной в стране происхождения, это не должно толковаться как прямой отказ от конфиденциальности. Страна убежища остается связанной принципом конфиденциальности, и личные данные по отдельному заявлению об убежище не должны передаваться в страну происхождения.

### **Исключения из правил, запрещающего раскрытие информации стране происхождения**

11. Общее правило запрещает раскрытие информации стране происхождения. Раскрытие определенной конфиденциальной информации стране происхождения без согласия заявителя может быть оправдано в ограниченных, исключительных обстоятельствах, таких как борьба с терроризмом. Эти принципы отражены в серии документов УВКБ ООН, таких как “*Решение проблем безопасности без подрыва защиты беженцев — позиция УВКБ ООН, ноябрь 2001 г.*”<sup>11</sup> и “*Историческая справка о применении статей об исключении: Статья 1F Конвенции 1951 г. о статусе беженцев, 4 сентября 2003 г.*”<sup>12</sup>

12. Что касается лиц, признанных не имеющими права на международную защиту<sup>13</sup> (то есть отклоненных дел после исчерпания все доступных средств правовой

---

*серьезная конфиденциальная информация о личной жизни заинтересованного лица, и если есть угроза того, что доступ третьей стороны к таким записям с конфиденциальной информацией может серьезно усложнить социальную жизнь такого заинтересованного лица.»*

<sup>11</sup> Смотрите пункт 11: “УВКБ ООН признает, что обмен данными между Государствами является критически важным для борьбы с терроризмом. Однако Государства должны учитывать установленный принцип, что информацию об искателя убежища нельзя передавать в страну происхождения. Это может поставить под угрозу безопасность добросовестного искателя убежища и членов его или ее семьи, оставшихся в стране происхождения. Фактически, лучший практик Государств включают жесткую политику по соблюдению конфиденциальности. Если в исключительных случаях возникает необходимость связаться с органами власти страны происхождения, когда по делу о подозреваемом участии в терроризме необходимую информацию можно получить только у этих органов, тогда не следует раскрывать факт, что данное лицо обратилось за получением убежища.»

<sup>12</sup> Смотрите раздел E (Приложение к Руководству по международной защите: применение положений об исключении: Статья 1F Конвенции 1951 г. о статусе беженцев, HCR/GIP/03/05, 4 сентября 2003 г.): “Рассмотрение возможности применения положений об исключении может привести к раскрытию данных о конкретном искателе убежища другим Государствам, например, для сбора разведывательной информации о подозреваемой террористической деятельности такого лица. В соответствии с установленными принципами, информация об искателях убежища, включая сам факт подачи заявления об убежище, не должна передаваться в страну происхождения, поскольку это может подвергнуть риску таких лиц, членов их семей, друзей или знакомых. В исключительных обстоятельствах, когда дело касается национальных интересов, контакт со страной происхождения может быть оправданным. Например, это может быть единственной возможностью получить конкретное свидетельство о предыдущей и возможно потенциально продолжающейся террористической деятельности лица. Даже в таких ситуациях факт существования заявления об убежище должен оставаться конфиденциальным. Принцип конфиденциальности, в целом, применяется даже после принятия окончательного решения об исключении. Это необходимо для сохранения целостности системы убежища — информация, предоставленная на конфиденциальной основе, должна оставаться защищенной.»

<sup>13</sup> Смотрите Заключение Исполнительного комитета № 96 (LIV) о возвращении лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, 2003 г.: «Отмечая что, для целей этого Заключения, понятие «лица, признанные не нуждающимися в международной защите» означает лиц, которые обращались за международной защитой и после должного рассмотрения их заявлений в рамках справедливых процедур были признаны не имеющими права на статус беженца на основании критериев, изложенных в

защиты), ограниченное раскрытие личных данных органам власти страны происхождения является оправданным для ускорения возвращения, даже если это происходит без согласия заинтересованных лиц. Такие случаи, как правило, возникают, если оспаривается гражданство и/или у лица нет национальных проездных или идентификационных документов. Однако раскрытие не должно выходить за рамки законного и необходимого для обеспечения выдачи нелегальных мигрантов, и не должна раскрываться любая информация, способная поставить под угрозу данное лицо или любое иное лицо, и не в последнюю очередь — тот факт, что лицо обращалось за убежищем. Кроме того, прежде всего, необходимо сделать все возможное для обеспечения добровольного характера возвращения.

13. Вне контекста процедуры определения статуса беженцев могут возникнуть определенные ситуации, в которых искатели убежища и беженцы могут вполне естественно согласиться на раскрытие некоторых личных данных стране происхождения. Например, может возникнуть необходимость в раскрытии определенной личной информации по согласию заинтересованного лица органам власти страны происхождения в контексте организованной добровольной репатриации или для воссоединения семьи, передачи активов, регистрации избирателей или для избирательных процедур. Следует раскрывать только необходимую информацию, например, в контексте организованной добровольной репатриации — информацию, требуемую для соблюдения административных формальностей или получения гарантий амнистии.

#### **Отрицательные последствия раскрытия конфиденциальной информации об убежище стране происхождения**

- *Серьезно страдает целостность системы убежища.*
- *Искатель убежища может превратиться в беженца sur place*
- *Может пострадать родственников или связанных лиц искателя убежища, оставшихся в стране происхождения.*

14. Искатели убежища предоставляют информацию стране убежища для получения защиты и в силу обязанности сотрудничать с органами власти и обосновать свое заявление. Они делают это, понимая, что раскрытая информация не будет передана иным лицам без их согласия. Практика раскрытия конфиденциальной информации стране происхождения может удерживать искателей убежища от дачи пояснений по своему делу или даже от подачи заявления о предоставлении статуса беженца. В целом, раскрытие личных данных или иной информации, касающейся искателей убежища. Органам власти страны происхождения противоречит духу Конвенции 1951 г.

15. Человек, который исходя из собственного опыта, боялся властей своей страны, может все еще испытывать опасения перед любым органом власти. Поэтому он может бояться говорить свободно и дать точное описание обстоятельств своего дела. Поэтому следователю необходимо заручиться доверием заявителя. Для создания такого климата доверия, несомненно, огромную важность имеет уведомление заявителя о том, что сказанное им получит конфиденциальный статус.<sup>14</sup>

16. Во-вторых, раскрытие информации об искателе убежища стране происхождения, включая факт подачи лицом заявления об убежище, может являться

---

*Конвенции 1951 г., и не нуждающимися в международной защит в соответствии с другими международными обязательствами или национальным правом.»*

<sup>14</sup> Смотрите Руководство УВКБ ООН по процедурам и критериям определения статуса беженцев, пункты 198 и 200.

отягчающим обстоятельством для такого лица перед правительством, обвиняемым в его преследовании. В ситуации, когда первоначальные элементы заявления, предоставленного искателем убежища, не могли бы привести к включению, раскрытие конфиденциальной информации стране происхождения может превратить искателя убежища в беженца *sur place*.

17. В-третьих, эта практика может поставить под угрозу родственников или связанных лиц искателя убежища, оставшихся в стране происхождения, и может вызвать риск репрессивных или карательных мер против них со стороны национальных властей.

### **Получение информации о стране происхождения (ИСП) без нарушения стандартов права в отношении беженцев**

18. Если возникает подозрение, что искатель убежища воспользовался поддельными документами в подкрепление своего заявления, можно оценить достоверность и подтвердить истинность предоставленного свидетельства, используя различные способы, не нарушающие основные процедурные гарантии по конфиденциальности.

19. УВКБ ООН признает, что доступ к точной и надежной информации является важным условием для идентификации лиц, нуждающихся и не нуждающихся в международной защите. Такая информация критически важна для подготовки возвращения лиц, признанных не нуждающимися в международной защите. Поэтому УВКБ ООН приветствует все инициативы Государств по решению этих проблем, пока эти инициативы отвечают основным принципам прав человека и защиты беженцев, как описано выше.

20. Некоторые юрисдикции могут неохотно полагаться на информацию о стране происхождения, полученную из второстепенных источников, и требуют, чтобы информация о стране происхождения базировалась на основных исследованиях. Также, некоторые Государства, в частности, европейские, все чаще проверяют заявления, поданные искателями убежища, с использованием источников в стране происхождения.

21. Такая проверка может проводиться исследователями, направленными из страны убежища, или посольством, официально действующим в стране. Или же проверка может проводиться, например, путем привлечения для исследования местного юриста или независимой организации. За информацией могут обращаться к таким источникам, как, среди прочего, частные лица, местные неправительственные организации (НПО), международные организации и местные и национальные органы власти. Для повышения авторитета и непредвзятости отчета правительственные исследователи могут привлекать независимых экспертов и / или представителей НПО. Это не только повысит прозрачность, но также обеспечит большую объективность и авторитетность выводов. Еще одним методом могло бы быть создание независимого контролирующего органа, такого как, например, Независимая консультативная группа при Министерстве внутренних дел Великобритании.<sup>15</sup>

22. Таким образом, обращение к источникам информации в стране происхождения может, в соответствующих обстоятельствах, быть полезным для установления обстоятельств дела о получении статуса беженца. Однако, в любом случае, необходимо удостовериться в соблюдении национальных и международных стандартов защиты личных данных. Достоверность собранной информации — это еще одна критическая проблема, решение которой может зависеть, среди прочего, от

---

<sup>15</sup> Дополнительную информацию смотрите на сайте <http://www.apci.org.uk/>

вопроса и его подачи, от источника информации и того, как он или она воспринимает интервьюера, от причин, побуждающих источник отвечать, и от того, может ли на него или нее оказываться давление с любой другой стороны. Правительственные чиновники страны происхождения искателя убежища, который заявляет об опасения преследования со стороны этого правительства, не могут считаться объективными источниками информации.

### **Заключение и рекомендации**

23. УВКБ ООН разделяет законную обеспокоенность Государств по поводу четкого разграничения лиц, нуждающихся в международной защите, и лиц, не имеющих законных оснований для получения статуса беженца. Прерогативой и, фактически, обязанностью государства является определение статуса беженца на основании всех доступных свидетельств, представленных по делу. Нормы прав человека обязывают Государство защищать право лица на неприкосновенность личной жизни и неотъемлемую защиту от попадания информации в руки лиц, неуполномоченных на ее получение или использование. Возможные риски для отдельного искателя убежища, вызванные попаданием информации не к тем людям, а также разрушительное влияние неправильного использования информации на систему убежища в целом очень серьезны по своей природе. Следовательно, важным является строгое соблюдение основных принципов и защиты беженцев, а исключения могут допускаться только в четко определенных и конкретных обстоятельствах.

#### **Краткие рекомендации**

- Если административные или судебные органы, отвечающие за оценку заявления об убежище, считают необходимым собрать информацию в стране происхождения, такие запросы должны быть сформулированы в самом общем и анонимном ключе, и никогда не должны включать имена или данные, по которым можно идентифицировать искателя убежища или членов его или ее семьи в стране происхождения. Однако такие органы не должны обращаться к органам в стране происхождения заявителя (правительственным или неправительственным) для проверки или подтверждения истинности заявлений или документов, предоставленных искателем убежища.
- Требования по соблюдению конфиденциальности применимы в течение всей процедуры предоставления убежища, включая судебный пересмотр.
- Если в индивидуальном случае проводится исследование для проверки факта или документа, то необходимо получить предварительное письменное согласие этого лица, кроме исключительных случаев, когда интересы национальной безопасности имеют преимущественную силу.

Представительство УВКБ ООН в Японии  
31 марта 2005 г.