

## Принцип конфіденційності в міжнародному праві біженців

### *The principle of confidentiality in international law of refugees*

Ольга Котляр

#### Ключові слова:

*міжнародне право, біженець, шукач притулку, права людини, принцип конфіденційності.*

#### Key words:

*international law, refugees, asylum seekers, human rights, principle of confidentiality.*

Історичні реалії підтверджують, що люди, які не мають свободи та безпеки в країні походження, можуть опинитися перед необхідністю залишити батьківщину й шукати притулок в інших державах. Проблема вимушеного переміщення людей залишається в XXI столітті найгострішою. Однією з найбільш уразливих груп населення у світі є біженці, які можуть зазнавати порушення прав людини. Іноді вони не тільки постраждали або побоюються постраждати від порушень прав людини у країні походження, а й надалі можуть переживати порушення прав людини на всіх етапах циклу свого переміщення з метою отримання притулку. Принцип конфіденційності є особливо важливим для шукача притулку, біженця, становище якого може погіршитися за умови відсутності захисту інформації.

Міжнародне право гарантує кожному право на конфіденційність і захист від довільних або незаконних втручань в особисте й сімейне життя. Серед основних міжнародних угод з прав людини, що гарантує захист права на конфіденційність, варто назвати Загальну декларацію прав людини (ст. 12), Міжнародний пакт про громадянські й політичні права (ст. 17), Конвенцію ООН про працівників-мігрантів (ст. 16), Конвенцію ООН про права дитини (ст. 16). Конфіденційність є фундаментальним правом людини, що тісно пов'язана з людською гідністю й іншими ключовими цінностями. У міжнародному праві право на недоторканність приватного життя загалом визначається як право кожної особи:

- 1) знати, чи обробляється інформація, яка її стосується;
- 2) отримувати інформацію у зрозумілій формі без необґрунтованих затримок або витрат;
- 3) уносити відповідні зміни або видаляти інформацію в разі внесення незаконних, зайвих або неточних даних.

До конфіденційної інформації про фізичну особу належать дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата й місце народження.

Загальні принципи, що регулюють конфіденційність, вимагають, щоб розкриття інформації третій стороні не підривало безпеки зацікавленої особи або не призводило до порушення прав людини. У ст. 17 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права зазначено, що «ніхто не може зазнавати безпідставного чи незаконного втручання в його особисте й сімейне життя, свавільних чи незаконних посягань на недоторканність його житла, таємницю його кореспонденції чи незаконних посягань на його честь і репутацію». Комітет з прав людини в п. 10 Загального коментаря № 16 до ст. 17 роз'яснює, що це означає для фізичної особи: «Для забезпечення найефективнішого захисту свого особистого життя в кожній людині має бути право упевнитися у зрозумілій формі, чи зберігаються його особисті дані в комп'ютеризованих файлах, і якщо так, то з якою метою. У кожній людині також повинна бути можливість упевнитися, чи контролюють або можуть контролювати державні органи або приватні особи ці файли ...».

Зауважимо, що принципи, які регулюють право на захист особистих даних, однаковою мірою поширюються й на біженців, і на шукачів притулку. Право на захист особистого життя й вимоги щодо конфіденційності особливо важливі для шукача притулку, заява якого передбачає страх переслідування з боку органів влади країни походження і становище якого може погіршитися під час відсутності захисту інформації. Розкриття особистих даних або іншої інформації, що пов'язана з шукачами притулку, органам

влади країни походження до остаточного відхилення прохання про притулок суперечить духу Конвенції 1951 р.<sup>1</sup>

Держава, яка приймає та оцінює заяву про притулок, має утриматися від розкриття будь-якої інформації органам влади країни походження, навіть від повідомлення органам влади країни походження про факт подання заяви про притулок громадянином такої країни. Це правило застосовується незалежно від того, чи вважає влада країни притулку країну походження «безпечною країною походження», чи вважає заяву про притулок поданням з економічних мотивів. Органи влади країни притулку не можуть зважувати ризики розкриття конфіденційної інформації країни походження і доходити висновку, що це не призведе до порушення прав людини.

Ст. 25 Конвенції про біженців, яка стосується адміністративної допомоги, також відображає той факт, що біженець не може покладатися на національний захист країни походження. Ця стаття також захищає біженця від ризику переслідування через контакти з органами влади країни походження, захищає членів сім'ї й/або осіб, пов'язаних із біженцем, котрі залишилися в країні походження.

Конфіденційність процедур надання притулку особливо важлива в силу уразливого стану, в якому опиняються біженці та шукачі притулку. Ст. 5 (1) Декларації ООН про права людини стосовно осіб, які не є громадянами країни, в якій вони проживають, проголошує: «Іноземці користуються відповідно до внутрішнього законодавства й із урахуванням відповідних міжнародних зобов'язань держав, у яких вони знаходяться, зокрема, такими правами: [...] (b) правом на захист від свавільного або незаконного втручання в особисте та сімейне життя й щодо житла або листування». Ст. 1 Конвенції Ради Європи про захист фізичних осіб при автоматизованій обробці персональних даних 1980 р. визначає: «Мета цієї Конвенції полягає в забезпеченні на території кожної Сторони для кожної фізичної особи незалежно від її громадянства або місця проживання поваги її прав і основних свобод і, зокрема, її права на недоторканність приватного життя у зв'язку з автоматизованою обробкою її персональних даних («захист даних»)». У п. 26 пояснювальної доповіді до Конвенції 1980 р. зазначено: «[...] Гарантії, викладені в Конвенції, поширюються на кожну фізичну особу, незалежно від громадянства або місця проживання. Це положення відповідає загальному принципів Ради Європи щодо захисту прав людини. Статті, що обмежують захист даних громадянами Держави або іноземцями, які проживають на території Держави на законних підставах, є несумісними з Конвенцією». Для забезпечення найефективнішого захисту свого особистого життя в кожній людині має бути право упевнитися у зрозумілій формі, чи зберігаються її особисті дані в комп'ютеризованих файлах, якщо так, то з якою метою. У кожній людині повинна бути можливість упевнитися, чи контролюють або можуть контролювати державні органи або приватні особи або органи ці файли.

У п. 8 Виконавчого укладення «Інформоване прийняття рішення про захист: роль інформації» підкомітету з питань цілісного міжнародного захисту, що обговорювалося в ході Глобальних консультацій з міжнародного захисту, проголошено, що «на всіх етапах процедури надання притулку повинна дотримуватися конфіденційність усіх аспектів справи про надання притулку, включаючи факт подачі заяви шукачем притулку». При цьому підкреслюється, що «країні походження не можна надавати жодної інформації щодо заяви про притулок».

Цей принцип також відображено на європейському регіональному рівні в Директиві Ради Європейського Союзу, яка встановлює мінімальні стандарти для процедур держав-членів щодо надання та скасування статусу біженця<sup>2</sup>. Отже, органи влади повинні заздалегідь отримати письмову згоду шукачів притулку на перевірку їхніх особистих даних у країні походження. Якщо шукач притулку вважає, що в країні походження можна отримати переконливе свідчення на його користь і що це свідчення можна отримати тільки розкривши певні особисті дані, ця особа може час від часу звертатися до органів влади країни притулку з проханням про допомогу в отриманні такого свідчення.

Вимоги процесуальної неупередженості застосовні до всього процесу надання притулку до винесення остаточного рішення по індивідуальній справі. Залежно від системи країни притулку вони включають адміністративний або судовий контроль, який є повноправною частиною процедури визначення статусу біженця.

<sup>1</sup> Конвенція про статус біженців від 28.07.1951 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_011).

<sup>2</sup> Директива Совета Европейского Союза 2005/85/EC от 1 декабря 2005 г. о минимальных стандартах для процедур государств-членов по предоставлению и отмене статуса беженца [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://evolutio.info/content/view/1035/175/>.

Можуть виникнути питання: чи зберігають силу вимоги про конфіденційність у тих ситуаціях, коли шукач притулку добровільно розкрив свої ідентифікаційні дані й той факт, що він шукає притулок, звернувшись у засоби масової інформації? На думку УВКБ ООН, хоча існує можливість, що така інформація може стати відомою в країні походження, це не повинно тлумачитися як пряма відмова від конфіденційності. Країна притулку залишається пов'язаною принципом конфіденційності, й особисті дані за окремою заявою про притулок не повинні передаватися в країну походження.

Розглянемо, що забороняє розкриття інформації країні походження. Загальне правило забороняє надавати інформацію країні походження. Розглянемо ж винятки з правила.

По-перше, розкриття певної конфіденційної інформації країні походження без згоди заявника може бути виправдане в обмежених, виняткових обставинах, таких як боротьба з тероризмом. Ці принципи були відображені в серії документів УВКБ ООН. Так, у п. 11 «Вирішення проблем безпеки без підризу захисту біженців – позиція УВКБ ООН» передбачено: «УВКБ ООН визнає, що обмін даними між державами є критично важливим для боротьби з тероризмом. Однак Держави повинні враховувати встановлений принцип, згідно з яким інформацію про шукача притулку не можна передавати в країну походження. Це може поставити під загрозу безпеку сумлінного шукача притулку та членів його/її сім'ї, котрі залишилися в країні походження. Фактично краща практика держав включає жорстку політику щодо дотримання конфіденційності. Якщо у виняткових випадках виникає необхідність зв'язатися з органами влади країни походження, коли у справі про підозрювану участь у тероризмі необхідну інформацію можна отримати тільки в цих органах, то не потрібно розкривати факт, що ця особа звернулася за отриманням притулку»<sup>3</sup>.

Також варто звернути увагу на Методичні рекомендації щодо міжнародного захисту № 5: Застосування статей про виключення: Стаття 1F Конвенції 1951 року про статус біженців від 4 вересня 2003 р., а саме: «Розгляд можливості застосування положень про виключення може призвести до розкриття даних про конкретного шукача притулку іншим Державам, наприклад, для збору розвідувальної інформації про підозрювану терористичну діяльність такої особи. Відповідно до встановлених принципів, інформація про шукачів притулку, включаючи сам факт подачі заяви про притулок, не повинна передаватися в країну походження, оскільки це може бути небезпечним для таких осіб, членів їхніх сімей, друзів або знайомих. У виняткових обставинах, коли справа стосується національних інтересів, контакт із країною походження може бути виправданим. Наприклад, це може бути єдиною можливістю отримати конкретне свідчення про попередню й можливо потенційно триваючу терористичну діяльність особи. Навіть у таких ситуаціях факт існування заяви про притулок повинен залишатися конфіденційним. Принцип конфіденційності загалом застосовується навіть після прийняття остаточного рішення про виключення. Це необхідно для збереження цілісності системи притулку, тому інформація, надана на конфіденційній основі, повинна залишатися захищеною»<sup>4</sup>.

По-друге, якщо особа визнана такою, що не потребує міжнародного захисту<sup>5</sup> (тобто у випадку клопотань, які були відхилені після вичерпання всіх доступних засобів правового захисту), то обмежене розкриття особистих даних органам влади країни походження є виправданим для прискорення повернення, навіть якщо це відбувається без згоди зацікавленої особи. Такі випадки, як правило, виникають, якщо оскаржується громадянство й/або в особи немає національних проїзних або ідентифікаційних документів. Однак розкриття інформації не повинно виходити за необхідні законні межі для здійснення реадмісії, не повинна розголошуватися будь-яка інформація, що може загрожувати особі або будь-якій іншій особі, особливо той факт, що ця особа зверталася за притулком. Крім того, насамперед потрібно зробити все можливе для забезпечення добровільного характеру повернення.

По-третє, поза контекстом процедури визнання статусу біженця можуть виникати певні ситуації, в яких шукачі притулку та біженці можуть цілком природно погодитися на розкриття деяких особистих даних країні походження. Наприклад, може виникнути необхідність в оприлюдненні певної особистої інформації за згодою зацікавленої особи органам влади країни походження внаслідок добровільної репатріації або для возз'єднання сім'ї, передачі активів, реєстрації виборців або задля виборчих процедур. Варто на-

<sup>3</sup> Addressing Security Concerns Without Undermining Refugee Protection – UNHCR's Perspective 29 November 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.refworld.org/docid/3c0b880e0.html>.

<sup>4</sup> Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.refworld.org/docid/3f5857684.html>.

<sup>5</sup> Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН по международной защите № 96 (LIV) – 2003год: Возвращение лиц, признанных не нуждающимися в международной защите [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://evolutio.info/content/view/971/99/>.

давати тільки необхідну інформацію, наприклад, у контексті організованої добровільної репатріації – інформацію, необхідну для дотримання адміністративних формальностей або отримання гарантій амністії.

Розкриття конфіденційної інформації, що стосується клопотання про притулок, органам влади країни походження, може мати негативні наслідки:

1. цілісність системи притулку може бути порушена.
2. шукач притулку може перетворитися в біженця *sur place* («на місці»);
3. загроза безпеці родичів або знайомих осіб шукача притулку, які залишилися в країні походження.

*Порушення цілісності системи притулку.* Шукачі притулку надають інформацію країні притулку для отримання захисту й у силу обов'язку співпраці з органами влади та обґрунтування своєї заяви. Вони роблять це, розуміючи, що інформація не буде передана іншим особам без їхньої згоди. Якщо існує практика розкриття конфіденційної інформації країні походження, то як результат може бути небажання осіб, котрі шукають притулку, надавати повне пояснення по своїх справах або навіть щодо подання заяви про надання статусу біженця. Загалом надання органам влади країни походження особистих даних або іншої інформації, що стосується шукачів притулку, суперечить духу Конвенції 1951 р. Особа, яка в минулому зазнавала побоювань щодо влади своєї країни, може все ще відчувати страх перед будь-яким органом влади іншої держави. Особа може остерігатися говорити вільно й надати точний опис обставин своєї справи. Принцип конфіденційності в цьому випадку має вирішальне значення, адже людина буде проінформована про закритість інформації.

*Перетворення шукача притулку на біженця sur place.* Надання інформації про шукача притулку країні походження, включаючи факт подачі особою заяви про притулок, може бути обтяжуючою обставиною для такої особи перед урядом, який, можливо, несе відповідальність за її переслідування. У ситуації, коли першочергові елементи клопотання, яке подане особою, котра шукає притулок, не вказували на необхідність надання міжнародного захисту, розголошення конфіденційної інформації країні походження може перетворити шукача притулку в біженця *sur place*.

*Загроза безпеці родичів або знайомих осіб шукача притулку, які залишилися в країні походження.* Розголошення конфіденційної інформації, що стосується клопотання про притулок, може бути небезпечною для родичів або знайомих осіб шукача притулку. Зростають ризики репресивних або каральних заходів проти них з боку національних органів влади.

Безсумнівно, не всі шукачі притулку є жертвами переслідувань за ознаками раси, релігії, національності, належності до певної соціальної групи або через політичні переконання у своїй країні. Сьогодні ми спостерігаємо ситуацію, коли клопотання про надання притулку ґрунтується на покращенні умов життя в іншій країні. У такому випадку якщо виникає підозра, що шукач притулку скористався підробленими документами для підтвердження свого клопотання, то можна оцінити правдоподібність заяви і справжність наданих доказів, використовуючи для цього різні засоби, що не порушують основні процедурні гарантії щодо дотримання конфіденційності.

Безперечно, доступ до точної й достовірної інформації є важливою умовою для ідентифікації осіб, які потребують або не потребують міжнародного захисту. З процедурного погляду інформація про країну походження під час визначення статусу біженця являє собою доказ<sup>6</sup>. Така інформація критично важлива для підготовки повернення осіб, визнаних такими, які не потребують міжнародного захисту. Наголосимо, що держави не завжди покладаються на інформацію про країну походження, отриману з другорядних джерел, і вимагають, щоб інформація про країну походження базувалася на первинних дослідженнях. Зокрема, перевіряються заяви, подані шукачами притулку, з використанням джерел інформації в країні походження: політичних аналізів, доповідей про дотримання прав людини, оцінювання безпеки, довідок про гуманітарні ситуації, повідомлень преси, показань експертів, відеозаписів, показань заявника.

Така перевірка щодо встановлення фактів може проводитися 1) місією, яка направляється з країни притулку; 2) співробітником посольства на місці; 3) місцевим юристом; 4) незалежною організацією. За інформацією вони можуть звертатися до приватних осіб, місцевих неурядових організацій, міжнародних організацій, місцевих і національних органів влади.

<sup>6</sup> Применение информации о странах происхождения просителей убежища. Австрийский Красный Крест, ACCORD : [практическое руководство по вопросам убежища]. – К. : Проект Европейского Союза ТАСИС КІ 03-13 UA для Украины, 2005. – С. 123.



Дослідники та користувачі інформації про країну походження повинні усвідомлювати, що якщо контактна особа наполягає на конфіденційності інформації, вони не повинні використовувати її, за умови що не знайдено інше джерело, яке вже є відкритим.

Отже, звернення до джерел інформації в країні походження у відповідних обставинах може бути корисним засобом для встановлення фактів, що наведені в клопотанні про надання статусу біженця. Однак у будь-якому випадку необхідно забезпечити дотримання національних і міжнародних стандартів захисту особистих даних. Потрібно вживати ефективних заходів для того, щоб інформація, яка стосується особистого життя людини, не потрапила в руки третіх осіб, які можуть використовувати таку інформацію з метою, несумісною з міжнародним правом прав людини. Дотримання принципу конфіденційності повинно бути на всіх етапах процедури притулку, включаючи судовий перегляд справи.

### Анотація

У статті розглянуто принцип конфіденційності. Підкреслено, що міжнародне право гарантує кожному право на конфіденційність і захист від довільних або незаконних втручань в особисте й сімейне життя. Визначено, що загальні принципи, які регулюють конфіденційність, вимагають, щоб розкриття інформації третій стороні не підірвало безпеку зацікавленої особи або не призводило до порушення прав людини.

### Summary

The article considers the principle of confidentiality. The article stressed that international law guarantees everyone the right to privacy and protection from the arbitrary or unlawful interference in personal and family life. The general principles governing confidentiality require that the disclosure does not undermine the security of the person concerned or lead to human rights violations.

### Використана література:

1. Директива Совета Европейского Союза 2005/85/EC от 1 декабря 2005 г. о минимальных стандартах для процедур государств-членов по предоставлению и отмене статуса беженца [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://evolutio.info/content/view/1035/175/>.
2. Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН по международной защите № 96 (LIV) – 2003год; Возвращение лиц, признанных не нуждающимися в международной защите [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://evolutio.info/content/view/971/99/>.
3. Конвенція про статус біженців від 28.07.1951 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_011).
4. Применение информации о странах происхождения просителей убежища. Австрийский Красный Крест, ACCORD : [практическое руководство по вопросам убежища]. – К. : Проект Европейского Союза ТАСИС КІ 03-13 УА для Украины, 2005. – С. 123–135.
5. Addressing Security Concerns Without Undermining Refugee Protection – UNHCR's Perspective 29 November 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.refworld.org/docid/3c0b880e0.html>.
6. Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.refworld.org/docid/3f5857684.html>.

**Ольга Котляр,**  
кандидат юридичних наук,  
докторант кафедри міжнародного права  
Інституту міжнародних відносин  
Київського університету імені Тараса Шевченка