

УДК 35.077.2

АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ЄДИНИЙ ДЕРЖАВНИЙ ДЕМОГРАФІЧНИЙ РЕЄСТР

ANALYSIS OF UKRAINE LEGISLATION ABOUT THE UNIFIED STATE DEMOGRAPHIC REGISTER

Волох О.К.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

У статті досліджуються питання доцільності існування Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус». Зроблено спробу юридичного аналізу норм зазначеного закону щодо відповідності міжнародно-правовим актам у сфері захисту прав і свобод людини й громадянина. Із цією метою застосовано практику Європейського суду з прав людини.

Ключові слова: Єдиний державний демографічний реєстр, право на повагу до особистого й сімейного життя, національна безпека, втручання в особисте життя, інформаційна безпека.

В статье исследуются вопросы целесообразности существования Закона Украины «О Едином государственном демографическом реестре и документах, подтверждающих гражданство Украины, удостоверяющих личность или ее специальный статус». Сделана попытка юридического анализа норм указанного закона на предмет соответствия международно-правовым актам в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. С этой целью применена практика Европейского суда по правам человека.

Ключевые слова: Единый государственный демографический реестр, право на уважение к частной и семейной жизни, национальная безопасность, вмешательство в личную жизнь, информационная безопасность.

The article examines the expediency of the existence of the Law of Ukraine "On the Unified State Register of demographic and documents proving Ukrainian citizenship, identity or his special status". An attempt to analyze the legal norms of the act for compliance with international instruments in the field of protection of the rights and freedoms of man and citizen. To this end, applied the European Court of Human Rights.

Key words: Unified State Register of population, right to respect for private and family life, national security, invasion of privacy, information security.

Постановка проблеми. На сьогодні в Україні наявне системне порушення права особи на приватність. Неправомірне втручання в особисте й сімейне життя відбувається як відповідно до законів, так і згідно з підзаконними нормативно-правовими актами України. Отже, постала нагальна необхідність з'ясувати, чи дійсно парламентський контроль щодо здійснення прав і свобод громадян є дієвим інструментом їх захисту. Із цією метою на основі матеріалів проведеного дослідження буде оформлено звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Метою статті є дослідження норм вітчизняного законодавства щодо створення й функціонування Єдиного державного демографічного реєстру стосовно його відповідності вимогам Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод 1950 р. (далі – ЄКПЛ).

Виклад основного матеріалу. Право на повагу до свого приватного й сімейного життя, що належить усім фізичним особам, передбачене статтею 8 ЄКПЛ, є порушеним унаслідок самого факту існування Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують

особу чи її спеціальний статус» від 20 листопада 2012 р. № 5492-VI (далі – Закон № 5492) [1]. Зазначений акт суперечить основним документам Ради Європи та Європейського Союзу щодо захисту персональних даних, оскільки передбачає невинуватене втручання в особисте й сімейне життя шляхом обробки надмірної кількості персональних даних про всіх громадян України, а також іноземців та осіб без громадянства, які проживають чи перебувають на її території.

Крім того, європейським і вітчизняним законодавством передбачається обов'язкове з'ясування цілей такої обробки, які мають бути визначеними, конкретними, чіткими та законними [2; 3; 4]. У свою чергу склад і зміст персональних даних мають бути відповідними, адекватними й не надмірними щодо попередньо визначеної мети їх обробки.

Натомість аналіз Закону № 5492 свідчить про заплановане державою формування величезної бази персональних даних, у якій буде сконцентровано відомості про найрізноманітніші аспекти особистого й сімейного життя всіх фізичних осіб, які проживають чи перебувають на території України.

Стаття 7 Закону № 5492 містить перелік інформації, яка має вноситись до Єдиного державного демографічного реєстру, у тому числі інформація з відомчих інформаційних систем, які ведуть органи виконавчої влади, інші державні органи, а також органи місцевого самоврядування України.

Аналіз законодавства показує, що обсяги персональних даних, які потрапляють в обробку до Єдиного державного демографічного реєстру (далі – ЄДДР), дійсно є величезними. До того ж до ЄДДР мають поступати також персональні дані, обробка яких становить особливий ризик для прав і свобод суб'єктів персональних даних [5].

З огляду на наведене варто підкреслити, що Законом № 5492 грубо порушуються норми ЄКПЛ та Конвенції Ради Європи про захист осіб щодо автоматизованої обробки даних особистого характеру 1981 р.

Крім того, Закон № 5492 не відповідає змісту Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, що було схвалено на саміті Україна – Європейський Союз (22 листопада 2010 р. в Брюсселі). Планом дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України також передбачалося запровадження документів із безконтактним електронним носієм інформації. Проте це стосувалося лише документів для виїзду за кордон.

Будь-який законопроект, згідно із законодавством України, підлягає правовій експертизі з питань відповідності не лише Конституції України та чинним законам України, а й міжнародним угодам, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України. Серед таких нормативно-правових актів законодавець виокремлює насамперед ЄКПЛ.

Ще 2000 р. було прийнято Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, схвалені постановою колегії Міністерства юстиції України [6]. Пункт 6 цього документа визначає необхідність системно-юридичної оцінки проекту нормативно-правового акта, яка передбачає визначення ступеня відповідності нормативних приписів положенням чинних міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України та які стосуються предмета регулювання цього проекту нормативно-правового акта.

Згідно зі статтею 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Тому проект нормативно-правового акта має бути зіставлений із відповідними за тематикою чинними міжнародними договорами з метою виявлення й усунення можливих суперечностей і неузгодженостей.

Окрему групу міжнародних нормативно-правових актів становить законодавство Європейського Союзу. Згідно зі Стратегією інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженою Указом Президента України від 11 червня 1998 р. № 615, та з Указом Президента України «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» від 9 лютого 1999 р. № 145 адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу є одним із важливих напрямів процесу нормотворення. У зв'язку із цим обов'язковою є оцінка проекту нормативно-правового акта з позиції ступеня його узгодженості із законодавством Європейського Союзу (далі – ЄС) [6].

Аналогічна позиція закріплюється в Законі України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. № 1629-IV [7].

Відповідно до Розділу I цього закону адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до ЄС, що у свою чергу є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики. Метою такої адаптації є досягнення відповідності вимогам, що висуваються ЄС до держав, які мають намір вступити до нього.

Acquis communautaire (*acquis*) – правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства ЄС (проте не обмежується ними), прийняті в межах Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики й політики безпеки та Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ.

Серед джерел *acquis communautaire* визначено, зокрема, джерело права у формі міжнародної угоди, загальний принцип права Європейського співтовариства, рішення Європейського Суду тощо [7].

Розділ 3 Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу визначає, що державна політика України щодо адаптації законодавства формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроєктування, обов'язкового врахування вимог законодавства ЄС під час нормопроєктування.

Розділ 6 Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу фактично встановлює як елемент адаптації законодавства обов'язок державних органів щодо перевірки проектів законів України та інших нормативно-правових актів на їх відповідність *acquis communautaire* з метою недопущення прийняття актів, які суперечать *acquis* ЄС. При цьому нормативно-правові акти, які суперечать *acquis communautaire*, можуть прийматись лише за наявності достатнього обґрунтування необхідності прийняття такого акта та на чітко визначений у самому акті строк.

Жодної з наведених вимог не було дотримано під час розгляду й прийняття Закону № 5492.

Як було вказано, законодавство України має бути перевірене на відповідність правовій системі Європейського Союзу. Окрім загальних вимог, окремі процедурні питання викладено в Законі України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV [8]. Як постає з преамбули цього закону, він регулює відносини, що виникають, зокрема, у зв'язку з впровадженням в адміністративну практику європейських стандартів прав людини.

Так, у різних частинах статті 19 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» встановлено, що Міністерство юстиції України здійснює юридичну експертизу всіх законопроектів на відповідність ЄКПЛ, за результатами чого готує спеціальний висновок (частина 1); Міністерство юстиції України забезпечує постійну та з розумною пері-

одичністю перевірку чинних законів і підзаконних актів на відповідність ЄКПЛ та практиці Європейського Суду з прав людини (частина 3); за результатами зазначеної перевірки Міністерство юстиції України подає до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо внесення змін до чинних законів і підзаконних актів із метою узгодження їх із вимогами ЄКПЛ та відповідною практикою Європейського Суду з прав людини (частина 4) [8].

Якщо зазначену юридичну експертизу було здійснено, її висновки, імовірно, не переконали народних депутатів VI скликання, які проголосували за прийняття Закону № 5492 (законопроект від 18 травня 2012 р. № 10492).

Отже, на нашу думку, необхідно допомогти Міністерству юстиції України виконати його обов'язок, передбачений у частині 3 статті 19 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV, та здійснити перевірку Закону № 5492 на відповідність ЄКПЛ і практиці Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). Водночас, на наше переконання, необхідно повідомити Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про зазначену перевірку та нагадати омбудсмену про його повноваження щодо контролю за дотриманням законодавства у сфері захисту персональних даних.

Варто зауважити, що відповідно до частини 1 статті 32 ЄКПЛ юрисдикція ЄСПЛ поширюється на всі питання тлумачення й застосування ЄКПЛ [2]. Тобто ЄСПЛ є офіційним джерелом тлумачення норм ЄКПЛ.

ЄСПЛ має значну за обсягом практику щодо розгляду справ про порушення права на повагу до особистого й сімейного життя, регульованого частиною 1 статті 8 ЄКПЛ.

Разом із проголошенням зазначеного права особи в частині 2 статті 8 ЄКПЛ встановлено вичерпний перелік випадків, коли органи державної влади можуть втручатись у здійснення цього права. Зокрема, втручання є виправданим, якщо здійснюється згідно із законом та є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної й громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням або злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

Аналіз практики розгляду ЄСПЛ справ щодо порушення статті 8 ЄКПЛ показує, що в усіх випадках було дотримано чітку процедуру. Отже, під час аналізу Закону № 5492, використовуючи практику ЄСПЛ, нам необхідно з'ясувати такі питання:

1) застосовність статті 8 ЄКПЛ;

2) чи має місце дотримання статті 8 ЄКПЛ, а саме чи спостерігається втручання в особисте й сімейне життя, чи є воно виправданим (чи здійснюється втручання «згідно із законом», питання якості закону) тощо.

Проаналізуємо *застосовність статті 8 ЄКПЛ*. Частина 1 статті 4 Закону № 5492 визначає ЄДДР як електронну інформаційно-телекомунікаційну систему, призначену для зберігання, захисту, обробки, використання й поширення визначеної цим законом інформації про особу. Отже, стаття 8 ЄКПЛ має безпосереднє відношення до сфери дії Закону № 5492. Тим більше, що далі за текстом визначення законодавець наголошує на тому, що в процесі наведених операцій щодо обробки персональних даних має бути забезпечене *дотримання* гарантованих Конституцією України свободи пересування та вільного вибору місця проживання, *заборони на втручання в особисте та сімейне життя*, інших прав і свобод людини й громадянина.

Перейдемо до питання *дотримання статті 8 ЄКПЛ*. Визначимо, *чи має місце втручання в особисте й сімейне життя*. Згідно з пунктом 1 частини 1 статті 9 Закону № 5492 кожна особа, персональні дані (інформація про особу) якої внесені до ЄДДР, має право на «*отримання інформації про наявність запису в Реєстрі стосовно неї*». Отже, права на *отримання інформації про себе* в ЄДДР особа не

має. У зв'язку із цим варто говорити про певну обмеженість, навіть закритість доступу до інформації про себе з ЄДДР. З огляду на значні обсяги персональних даних із відомчих інформаційних систем (на що вже було звернено увагу) можна стверджувати про встановлені Законом № 5492 юридичні засади для таємного стеження за кожною особою, персональні дані якої внесені до ЄДДР.

Необхідно нагадати правову позицію ЄСПЛ у Рішенні в справі «Класс та інші проти Німеччини» від 6 вересня 1978 р., у пункті 41 якого вказано: «Передбачені законодавством <...> заходи таємного стеження становлять втручання в здійснення права, гарантованого пунктом 1 статті 8. <...> Не викликає сумніву, що наслідком будь-якого з дозволених заходів стеження, у разі застосування його до конкретної особи, буде втручання державного органу влади в здійснення цією особою права на повагу до її приватного й сімейного життя та кореспонденції. До того ж сам факт існування такого законодавства означає для всіх тих, до кого воно може бути застосоване, ризик стати об'єктом стеження».

Згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 20 січня 2012 р. № 2-рп/2012 збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди державою, органами місцевого самоврядування, юридичними або фізичними особами є втручанням у її особисте й сімейне життя.

Щодо виправданості втручання варто вказати, що таке втручання не порушує статтю 8 ЄКПЛ, якщо воно здійснюється «згідно із законом», відповідає одній чи декільком законним цілям, про які йдеться в пункті 2 статті 8 ЄКПЛ, та є необхідним у демократичному суспільстві для забезпечення цих цілей (пункт 46 Рішення ЄСПЛ у справі «Аманн проти Швейцарії» від 16 лютого 2000 р.).

Варто з'ясувати, *чи втручання було здійснене «згідно із законом», якість закону*. ЄСПЛ привертає увагу до напрацьованої ним прецедентної практики, відповідно до якої словосполучення «згідно із законом» не лише вимагає наявності для оскаржуваного заходу певних підстав у національному законодавстві, а й має на увазі *якість закону*, що застосовується в цьому разі, вимагаючи, щоб він був достатнім для заінтересованої особи та передбачуваним у своїх наслідках (пункт 50 Рішення ЄСПЛ у справі «Аманн проти Швейцарії» від 16 лютого 2000 р.).

Згідно з пунктом 61 Рішення ЄСПЛ у справі «Олссон проти Швеції» від 24 березня 1988 р. вимогами, які ЄСПЛ визначив як такі, що постають із фрази «згідно із законом», є те, що будь-яка норма не може вважатися «законом», якщо вона не сформульована з достатньою точністю так, щоб громадянин самостійно або, якщо знадобиться, з професійною допомогою міг передбачити з долею ймовірності, яка може вважатися розумною за цих обставин, наслідки, які може спричинити конкретна дія.

У пункті 67 рішення ЄСПЛ у справі Мелоуна від 2 серпня 1984 р. вказано, що фраза «згідно із законом» не просто відсилає до внутрішнього права, а й має на увазі *якість закону*, вимагаючи, щоб останній відповідав принципу верховенства права. Таким чином, мається на увазі, що у внутрішньому праві повинні існувати певні заходи захисту проти свавільного втручання публічної влади в здійснення прав, які охороняються *inter alia* пунктом 1 статті 8.

У пункті 51 рішення ЄСПЛ у справі Гіллоу від 24 листопада 1986 р. стверджується, що закон, який передбачає дискреційні повноваження, сам по собі не є несумісним із вимогами передбачуваності за умови, що дискреційні повноваження та способи їх здійснення зазначаються з достатньою ясністю для того, щоб з огляду на правомірність мети цих заходів забезпечити індивіду адекватний захист від свавільного втручання влади.

Отже, необхідно розглянути «якість» правових положень Закону № 5492.

У частині 3 статті 7 Закону № 5492 проголошено: «Інформація в Реєстрі зберігається для визначених цим Законом цілей та не використовується в спосіб, не сумісний із цими цілями».

Однак проведений аналіз свідчить, що єдина з наведеної визначених Законом № 5492 цілей міститься в частині 2 статті 4 та звучить так: «Визначені цим Законом уповноважені суб'єкти для обліку даних ведуть відомчі інформаційні системи».

Отже, весь обсяг конфіденційної інформації на кожну особу, яка проживає чи перебуває на території України (у тому числі інформація, обробка якої становить особливі ризики для здійснення прав і свобод суб'єктів персональних даних), підлягає збиранню, зберіганню, використанню, поширенню (у тому числі транскордонній передачі), і все це відбувається лише для обліку даних.

Таким чином, втручання в особисте й сімейне життя, передбачене Законом № 5492, не може розглядатись як

таке, що було здійснене «згідно із законом», оскільки законодавство України не визначає з достатньою чіткістю межі та умови здійснення органами влади своїх дискреційних повноважень у сфері, про яку йдеться.

Відповідно, Законом № 5492 порушується стаття 8 ЄКПЛ. У світлі цього висновку (як зазначено в пункті 28 Рішення ЄСПЛ у справі «Хан проти Сполученого Королівства» від 4 травня 2000 р.) не обов'язково визначати, чи було втручання «необхідним у демократичному суспільстві», з огляду на одну із цілей, наведених у пункті 2 статті 8 ЄКПЛ.

Висновки. Оскільки внесення змін і доповнень до окремих норм Закону № 5492 не вирішить основну проблему – порушення статті 8 ЄКПЛ, – необхідно приймати радикальне рішення, тобто за допомогою Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини ініціювати перед Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України питання щодо доцільності скасування проаналізованого нами закону.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус : Закон України від 20 листопада 2012 р. № 5492-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
2. Конвенція Ради Європи про захист осіб щодо автоматизованої обробки даних особистого характеру від 28 січня 1981 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
3. Директива № 95/46/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних» від 24 жовтня 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
4. Про захист персональних даних : Закон України від 1 червня 2010 р. № 2297-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
5. Роз'яснення основних положень Порядку повідомлення Уповноваженого щодо визначення обробки персональних даних, яка становить особливий ризик для прав і свобод суб'єктів персональних даних, від 8 січня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
6. Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів : схвалені постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. № 41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
7. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
8. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.