

УДК 342.723

КОРЖ І.Ф., доктор юридичних наук,
завідувач сектором НДІП НАПрН України

ДУАЛІЗМ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ВИКОРИСТАННЯ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ОСОБУ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Анотація. В статті здійснено аналіз стану українського законодавства в частині обмеження доступу до інформації про особу, його відповідність принципам міжнародного права в умовах євроінтеграції України; виокремлюються окремі його положення, що, на думку дослідника, не відповідають вимогам часу та подальшому розвитку українського суспільства; розглянуто питання стану європейського права у зазначеній царині; вносяться конкретні пропозиції щодо внесення відповідних змін до чинного законодавства, яким регулюється згадане питання.

Ключові слова: доступ до інформації, інформація, національність, обмеження доступу до інформації, освіта, перелік відомостей про фізичну особу, персональні дані.

Аннотация. В статье осуществлен анализ состояния украинского законодательства в части ограничения доступа к информации о личности, его соответствии принципам международного права в условиях евроинтеграции Украины; выделяются отдельные его положения, которые, как считает автор, не соответствуют требованиям времени и дальнейшему развитию украинского общества; рассмотрен вопрос состояния европейского права в данной сфере; вносятся конкретные предложения о внесении соответствующих изменений в действующее законодательство, которое регулирует данный вопрос.

Ключевые слова: доступ к информации, информация, национальность, ограничение доступа к информации, образование, перечень сведений о физическом лице, персональные данные.

Summary. This article analyzes the state of the Ukrainian legislation as related to restriction of the access to personal information, its compliance with the principles of international law in the European integration of Ukraine; distinguishes some of its provisions which, according to the researcher, do not meet the requirements of time and further development of Ukrainian society; examines the state of European law in this field; makes specific proposals on appropriate changes to the current legislation, which regulates these issues.

Keywords: access to information, information, nationality, restriction of access to information, education, information about an individual, personal data.

Постановка проблеми. У період демократичних перетворень в Україні залишається актуальним питання ефективності функціонування законодавчо визначеного правового механізму використання (надання, обмеження) інформації в публічному житті українського суспільства. Зазначимо, що право на доступ до інформації та на її захист є конституційним правом громадянина і людини, гарантується положенням статей 32 і 34 Конституції України [1]. Визначене Конституцією України право на отримання інформації та на її захист регулюється насамперед законами України “Про інформацію” [2], “Про звернення громадян” [3], “Про доступ до публічної інформації” [4], “Про захист персональних даних” [5] та іншими нормативно-правовими актами. Згідно із Законом України “Про інформацію” (далі – Закон) кожен має право на вільне одержання, використання, поширення, зберігання та захист інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів.

Основними принципами існуючих інформаційних відносин є гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації, свобода обміну інформацією; достовірність і повнота інформації; свобода вираження поглядів і переконань; правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації; захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя. Здійснення згаданих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошення, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя (частина друга статті 6 Закону [2]).

Однак, як показує практика, конституційне право громадян на доступ до інформації не забезпечується належним чином з боку суб'єктів-власників (користувачів) затребуваної інформації. Численні скарги на дії чи бездіяльність посадових і службових осіб публічної влади та різних інституцій у зазначеній сфері, судові позови до них з боку громадян – наочне підтвердження існуючої необхідності ретельного вивчення зазначеного питання та необхідного законодавчого корегування відповідних правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі використання інформації у суспільстві. Особливо суперечливим є існуючий правовий механізм регулювання суспільних відносин, пов'язаних із використанням інформації про особу в частині її отримання (надання). В одних випадках одна і та ж інформація про особу правовим механізмом визначається необхідною для надання (розкриття), а в інших – обмежується до неї допуск, при цьому формалізована аргументація щодо обмеження інформації часто буває не пов'язана із умовами, передбаченими положенням частини другої статті 6 Закону щодо формалізованих підстав обмеження доступу до інформації.

Питанню допуску до інформації про особу та щодо обмеження допуску до неї приділяли увагу такі дослідники України, як: Баранов О.А., Брижко В.М., Довгань О.Д., Золотарь О.О., Ланде Д.В., Литвиненко О.В., Настюк В.Я., Пилипчук В.Г., Савінова Н.А., Скулиш Є.Д., Тихий В.П., Фурашев В.М., Ярмиш О.Н. та ін. Однак згадана проблема залишається невирішеною до цього часу, що викликає неоднозначні коментарі та судження з боку громадянського суспільства.

Метою статті є визначення існуючого правового механізму регулювання суспільних відносин, пов'язаних із реалізацією громадянами України свого конституційного права на доступ до відповідної інформації та права на обмеження допуску до інформації, яка знаходиться у володінні різних суб'єктів; наукове обґрунтування підстав реалізації згаданого права; окреслення кола проблем, що виникає у зв'язку із зазначеним; напрацювання відповідних пропозицій щодо усунення алогічності існуючих правових механізмів у чинному законодавстві.

Виклад основного матеріалу. Як показує нинішня дійсність, основним досягненням демократичних перетворень у багатьох демократичних країнах світу є гарантованість права на інформацію, її відкритість, доступність, свобода обміну нею, правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації тощо. Влада таких країн здійснюючи державну політику в інформаційній сфері, запроваджує правові механізми забезпечення доступу кожного до інформації, яка є нині продуктом, товаром будь-якого інформаційного суспільства.

Водночас, поряд із гарантуванням права на отримання інформації, влада має здійснювати забезпечення оберігання (обмеження) інформації, яка стосується як питань безпеки, так і приватного життя громадян, що відповідає положенням міжнародного права, як невід'ємної частини фундаментальних прав людини [6 – 8]. Радою Європи

було прийнято ряд актів, положенням яких регулюється питання доступу і захисту персональних даних [9 – 13].

У 2012 році, з метою приведення, насамперед Директиви [11] у відповідність до положень Лісабонської угоди (Договір реформування) від 13 грудня 2007 року (неофіційної конституції ЄС), Європейською Комісією напрацьовано на перспективу два важливі документи, якими передбачається захист прав осіб під час обробки та вільного переміщення їх персональних даних (Генеральний регламент із захисту персональних даних) [14]. Однією з найголовніших цілей нового Регламенту є приведення законодавства у сфері захисту персональних даних у відповідність до первинного права ЄС. Підписана у 2009 році Лісабонська угода спричинила деякі неузгодженості для Директиви. Згідно цієї Угоди, Хартія основоположних прав 2000 року набула статусу первинного права ЄС. Європейська Комісія, в свою чергу, звернула увагу на те, що зміст Директиви не відповідає положенням статті 8 Хартії, які стосуються захисту персональних даних. У даній статті зазначено, що кожна особа має право доступу до персональних даних, які збираються щодо неї, а також право на їх уточнення. Поточна ж Директива не є спроможною в повному обсязі забезпечити ці права.

Основні цілі створення нового Регламенту не обмежуються лише поняттями прав людини та посиленням єдиного ринку. Вони також полягають у забезпеченні високого рівня охорони персональних даних у всіх сферах життєдіяльності, а також належного дотримання правил, введених з цією метою, у спрощенні процесу міжнародного переміщення персональних даних, та впровадженні єдиних стандартів з їх захисту.

Другий акт розроблений для захисту особистих прав у ході обробки персональних даних компетентними органами, з метою запобігання, розслідування, виявлення кримінальних злочинів, висунення звинувачень у їх вчиненні, або при виконанні кримінальних покарань, та при вільному переміщенні цих даних. Ними передбачається посилення захисту прав людини, введення єдиних стандартів захисту персональних даних.

Дані цілі охоплюють як локальний, так і міжнародний рівень. З одного боку існує необхідність у зміцненні фундаментальних прав особи на приватність та удосконаленні діяльності єдиного ринку (шляхом зниження адміністративних обтяжень для компаній внаслідок підвищення гармонізації права), з іншого – у впровадженні наднаціональних єдиних стандартів захисту персональних даних, до чого прагне Європейський Союз.

Регламент, відповідно до основоположних угод ЄС, являє собою незмінний текст, що має безпосередньо виконуватись країнами-членами після його прийняття. На відміну від нього, текст Директиви не є прямим до виконання одразу після того, як вона набуває чинності. Країна-член починає виконувати її положення лише після їх імплементації до національного законодавства (за деякими винятками). Регламентом передбачено ряд організаційних змін у забезпеченні захисту персональних даних. Зокрема, ним пропонується створити посади службовців з захисту персональних даних. Ці службовці мають обов’язково бути наявними у компаніях, де кількість персоналу перевищує 250 осіб, а також у державних установах. Вони будуть здійснювати спостереження за виконанням положень Регламенту на рівні компаній, та забезпечуватимуть досягнення необхідних результатів.

Водночас, новий Регламент зазнав суттєвої критики як від різних інституцій ЄС, так і від держав-членів щодо свого змісту. Новий Регламент відобразив конфлікт між тими країнами-членами ЄС, які стурбовані тим, що гармонізована система захисту персональних даних може бути складною для впровадження у їх конституційні системи,

та тими, які стверджують, що обіг персональних даних вийшов на міждержавний рівень, і це потребує відповідного регулювання.

Слід зазначити, що представлення на розгляд нового Регламенту, а також висловлення державами й інституціями ЄС критичних зауважень щодо його положень, є частиною демократичної практики Європейського Союзу. Хтось може стверджувати, що цей демократичний процес стосовно захисту персональних даних є свідченням їх відносності. Проте, не так легко встановити момент, з якого персональні дані переходять у статус публічних. Вихід може бути знайдено у наданні особі права самостійно його визначати. Європейський Союз розглядає право на захист персональних даних не як абсолютне, а як таке, що посідає важливе місце у комплексі з іншими фундаментальними правами, і забезпечується у ході правовідносин між ЄС та його членами. Європейська Комісія весь час функціонує виходячи з чітко прописаних для неї повноважень, та тих, які вона визначає самостійно, для вирішення питань, порядок регулювання яких не визначено у законодавчих актах ЄС.

Таким чином, аналіз сучасної міжнародної практики у сфері правового забезпечення персональних даних дозволяє констатувати наявність стійкої тенденції розвитку універсального механізму регулювання цього питання у зазначеній сфері, що полягає у напрацюванні загальних (наднаціональних) підходів щодо правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних із захистом персональних даних і міжнародних стандартів державно-правового захисту цих даних. Останні виступають правовим орієнтиром у розвитку українського законодавства, що встановлює правові механізми захисту персональних даних, і є актуальними і нагальними у світлі курсу євроінтеграції України.

Як зазначалося вище, питання використання інформації про особу регулюється положеннями статті 11 Закону [2], згідно з яким під “інформацією про фізичну особу (персональні дані) розуміються відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована”. Аналогічне визначення терміну “персональні дані” наведено і в абзаці восьмому статті 2 Закону України “Про захист персональних даних” [5]. Таким чином, терміни “інформація про фізичну особу” і “персональні дані” – ідентичні. Водночас законодавством України не встановлено чіткого переліку відомостей про фізичну особу, які є персональними даними, задля можливості застосування положень зазначених законів до різноманітних ситуацій, в тому числі при обробці персональних даних в інформаційних (автоматизованих) базах та картотеках персональних даних, що можуть виникнути у майбутньому, у зв'язку зі зміною в технологічній, соціальній, економічній та інших сферах суспільного життя.

Згідно із законодавством інформація про особу може бути з обмеженим доступом – конфіденційною, таємною, службовою. Так, відповідно до Закону [2] конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом. До конфіденційної інформації про фізичну особу належать, зокрема, дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження. Закон не допускає збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та захисту прав людини. При цьому Закон зазначає, що

кожному забезпечується вільний доступ до інформації, яка стосується його особисто, крім випадків, передбачених законом (матеріали з інформацією оперативно-розшукової, контррозвідувальної, розвідувальної справ).

Необхідно зазначити, що перелік даних про особу, які можуть бути конфіденційною інформацією, як показує практика, є суперечливим, оскільки передбачена ним інформація одночасно може бути визначена особою як обмеженою для надання іншим суб'єктам, так і такою, яка має бути обов'язковою для надання іншим суб'єктам. Зазначений перелік був напрацьований в перші роки незалежності України, на хвилі ейфорії та бажання забезпечити дотримання максимуму прав людини (громадянина), і водночас, максимально обмежити втручання держави в особисте життя людини. Однак нині окремі його положення не відповідають вимогам сьогодення.

Для прикладу наведемо наступне. Як зазначалося вище, інформація про фізичну особу “може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом”. У наведеному прикладі необхідно звернути увагу на слово “може”. Тобто, особа надає інформацію про себе лише за своєю згодою. Вона має на це право, але не зобов'язана це робити на вимогу інших суб'єктів (посадових і службових осіб супермаркетів, кредитних установ, інших фізичних осіб тощо). Тобто, фізична особа вправі володіти конфіденційною інформацією про себе та лише самостійно добровільно вирішувати подальшу долю такої інформації: надавати її чи ні за визначеними нею ж умовами.

Водночас, відповідно до статті 24 Кодексу законів про працю України [15] громадянин при укладенні трудового договору зобов'язаний подати паспорт або інший документ, що посвідчує особу, трудову книжку, а у випадках, передбачених законодавством, – також документ про освіту (спеціальність, кваліфікацію), про стан здоров'я та інші документи.

З наведених прикладів постає логічне питання – з якою метою до конфіденційної інформації про фізичну особу законодавець відніс інформацію про освіту, оскільки практично будь-яка професійна діяльність громадянина потребує підтвердження відповідної компетенції (кваліфікації)? Відповіддю на поставлене питання, на нашу думку, може слугувати наступне. Як показує практика (про що свідчать численні факти та скандали в політичних колах, серед депутатів різного рівня), віднесення інформації про освіту до конфіденційної спонукало громадян України певної категорії до фальсифікації (купівлі) документів про свою освіту (науковий ступінь, наукове звання). Зазначене здійснювалося з метою підняття свого особистого іміджу та своєї спроможності зайняття “престижних” посад у державі, що, у свою чергу, “сприяло” процвітанню корупції у галузі освіти та у державі в цілому. Чи отримали громадяни, суспільство чи держава від зазначеного якись преференції чи плюси? Звичайно ні! Превалюють в основному мінуси, оскільки зазначені громадяни апріорі не могли привнести позитивне у ті сфери, в які вони проникали за допомоги сфальшованих документів про освіту, одночасно принижуючи та підриваючи авторитет влади і держави, у тому числі на міжнародному рівні. І насамперед зазначені громадяни, перебуваючи в статусі публічних осіб, всіляко обмежують громадянам доступ до інформації про їхню освіту, посилаючись на відповідну правову норму закону. Тим самим, суспільство зіштовхується з фактами обмеження конституційного права громадян на здійснення належного контролю за діяльністю влади зокрема, та держави в цілому. Оскільки в демократичному суспільстві реальна публічна підзвітність і підконтрольність посадових і службових осіб органів державної влади у своїй діяльності

підпорядковується інтересам суспільства, а транспарентність діяльності влади є ознаками ефективної державної політики та універсальними принципами “належного урядування”, існує об’єктивна необхідність внесення відповідних змін до чинного законодавства, що сприятиме згаданому. Зазначене є також чіткою вимогою українського суспільства та громадськості.

Інший термін згаданого переліку, який, як і інформація про освіту, є конфіденційною і, на нашу думку, потребує правового та ідеологічного переусвідомлення, є інформація про національність. Вислів “п’ята графа (пункт)”, який існував в період колишнього СРСР, і який означав указівку в документах (в типових анкетах 5 пункт) про зазначення національності, як факту належності до відповідної етнічної групи, настільки набув за усі роки СРСР одіозного (від лат. *odiosus* – “ненависний”, “осоружний”) значення що, на наше переконання, в Україні було включене у перелік даних про особу, які можуть бути конфіденційною інформацією, як свого роду запобіжник щодо недопущення у майбутньому дискримінації особи, як це проявлялося в СРСР, за зазначеною ознакою.

Однак, за нинішнього часу, коли в Україні гостро постало питання щодо нагальності створення, у відповідності до демократичних засад, єдиної політичної української нації незалежно від етнічного походження громадян України, набуття виразом “Український народ” належного наповнення, за якого Конституцією України гарантується всебічний розвиток, використання і захист української та мов національних меншин, коли держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України, коли громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства, а для планування здійснення бюджетного фінансування потрібні відповідні статистичні дані і фінансові розрахунки, стан конфіденційності інформації про національність особи сприймається як анахронізм.

Оскільки у паспорті громадянина України інформації про національність немає, а свідоцтво про народження вже не містить дані про національність батьків, тому встановити чи довести свою національність чи етнічну приналежність в сучасній Україні на основі офіційних юридичних документів неможливо. До того ж законодавство надає особі право інформацію про свою національність (а вірніше про етнічне походження) обмежувати в доступі навіть для державних статистичних органів, не кажучи вже про наукові дослідження. Тому, на наше переконання, відсутність об’єктивних даних про національність громадян України не сприяє ні консолідації громадян держави, ні подальшому політичному, культурному тощо розвитку українського суспільства. З огляду на зазначене, існує необхідність у відході від радянського принципу сприйняття поняття терміну “національність” (відомості про етнічну належність особи в кровному, тобто – біологічному, расовому сенсі). Доцільно переорієнтуватися на сучасний принцип (в політичному сенсі) – за наявності в особи українського громадянства (яке визначається на основі права ґрунту, права крові, або натуралізації, і яке дає юрисдикцію держави над особистістю, дає людині захист держави та наділяє її конституційними обов’язками), що сприятиме створенню належних умов для інтеграції особи, яка набула громадянство, в українське суспільство і подальшому створенню політичної української нації незалежно від етнічного походження громадян держави.

Висновки.

Підсумовуючи висловлене, зазначимо, що питання доступу і обмеження доступу до інформації регулюється різними нормативно-правовими актами, серед яких: Конституція України, закони України “Про інформацію”, “Про доступ до публічної інформації”, “Про захист персональних даних”, “Про державну таємницю” та іншими. Важливим компонентом законодавства у зазначеній сфері є міжнародне право та рішення Європейського суду з прав людини, які є джерелом права в Україні.

В цілому українське законодавство у зазначеній сфері, зважаючи на прагнення українського суспільства до євроінтеграції, зорієнтоване на захист прав особи в частині доступу до інформації і часткового обмеження доступу до неї, базується на міжнародно-правових засадах та удосконалюється відповідно європейських правових принципів.

Водночас, в українському законодавстві до цього часу збереглися норми-анакронізми, які не стільки забезпечують належний захист відповідних прав особи, скільки заважають українському законодавству належно розвиватися, а суспільству рухатися вперед.

З огляду на зазначене, існує на наше переконання, нагальна потреба у внесенні законодавчих змін, що передбачають оптимізацію переліку відомостей про фізичну особу, які є персональними даними. Пропонується вилучити із згаданого переліку положення, яким встановлюється конфіденційність інформації про особу, а саме із частини другої статті 11 Закону України “Про інформацію” слова про її “національність, освіту”. Тим самим будуть усунуті запобіжники як для прискорення вирішення питання корупції в органах державної вади, так і для прискорення створення умов формування української політичної нації на сучасних засадах.

Використана література

1. Конституція України : Закон України від 28.06.96 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про інформацію : Закон України від 02.10.92 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 48. – Ст. 650.
3. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.96 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 47. – Ст. 256.
4. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.11 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 32. – Ст. 314.
5. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.10 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 34. – Ст. 481.
6. Загальна декларація прав людини : Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/rada/laws/show/995_015
7. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/rada/laws/show/995_043
8. Про захист прав людини і основоположних свобод : Конвенція Ради Європи від 4 листопада 1950 року. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/rada/laws/show/995_004
9. Про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних : Конвенція Ради Європи від 28 січня 1981 року. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/rada/laws/show/995_326
10. Про правовий захист баз даних : Директива 96/9/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 11 березня 1996 року. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/rada/laws/show/994_241

11. Про захист осіб у зв'язку з обробкою персональних даних і вільним обігом цих даних : Директива 95/46/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24 жовтня 1995 року. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/rada/laws/show/994_242

12. Про обробку персональних даних і захист прав осіб у телекомунікаційному секторі : Директива 97/66/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 15 грудня 1997 року. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/rada/laws/show/994_243

13. Про захист осіб у зв'язку із обробкою персональних даних у інформаційних магістралях : Рекомендації Ради Європи від 23 лютого 1999 року. – (Системна інформатизація правоохоронної діяльності : європейські нормативно-правові акти та підходи до упорядкування суспільних інформаційних відносин у зв'язку з автоматизованою обробкою даних у правоохоронній діяльності : посібник. – Кн. 2 ; упорядники : М. Швець, В. Брижко та ін. – К. : НДЦПІ АПрН України, 2006 р. – 509 с. – С. 168-171).

14. Захист персональних даних у ЄС : настав час змін. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/politicreformandconstituonslaw/humanrights/1296-zakhyst-personalnykh-danykh-u-yes-nastav-chas-zmin.html>

15. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.71 р ; набрав чинності 1 червня 1972 року // Відомості Верховної Ради України. – 1971. – Додаток до № 50. – Ст. 375.

16. Баранов А.А., Брыжко В.М., Базанов Ю.К. Права человека и защита персональных данных. – Харьков : Фолио-ХПГ, 2000. – 280 с.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~