

УДК 342.721

МЕЛЬНИК К.С., здобувач наукового ступеня кандидата юридичних наук,
начальник управління юридичного забезпечення
Державної служби України з питань захисту персональних даних

ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

***Анотація.** Про правовий механізм та останні тенденції правових реформ у сфері захисту персональних даних в Європейському Союзі.*

***Ключові слова:** персональні дані, захист персональних даних, правове регулювання, Європейський Союз.*

***Аннотация.** О правовом механизме и последних тенденциях правовых реформ в сфере защиты персональных данных в Европейском Союзе.*

***Ключевые слова:** персональные данные, защита персональных данных, правовое регулирование, Европейский Союз.*

***Summary.** About a legal mechanism and last tendencies of legal reforms in the field of personal data protection in European Union.*

***Keywords:** personal data, personal data protection, legal regulation, European Union.*

Постановка проблеми. В Європейському Союзі (далі – ЄС), в умовах становлення інформаційного суспільства, право на недоторканність приватного життя людини з кожним роком набуває особливого значення. В міжнародному вимірі найбільш активний розвиток правового регулювання захисту персональних даних спостерігається саме на європейському континенті.

Рада Європи (далі – РЄ) стала першою міжнародною організацією, яка надала механізмам захисту персональних даних міжнародно-правового статусу. Процеси ратифікації документів, прийнятих під егідою РЄ, дозволили багатьом державам членам підняти свої національні законодавства на більш високий рівень захисту прав і свобод людини. Законодавство ЄС також містить чимало актів, що визначають основи правового регулювання та механізми захисту персональних даних. Змістовний аналіз норм права ЄС і норм права, створених РЄ, дозволяє говорити про певну спадковість і спорідненість методологічних підходів до захисту персональних даних у праві ЄС та праві РЄ. Так, в Директиві 95/46/ЄС Європейського Парламенту і Ради про захист осіб у зв’язку з обробкою персональних даних і вільним обігом цих даних 1995 року прямо зазначається, що викладені в ній принципи захисту прав і свобод фізичних осіб, а особливо права на невтручання в приватне життя, уточнюють і посилюють принципи, викладені в Конвенції Ради Європи № 108 про захист осіб у зв’язку з автоматизованою обробкою персональних даних 1981 року [1]. Таким чином, можна стверджувати, що існує певний змістовний зв’язок між нормами права ЄС та РЄ.

Орієнтація України на європейські правові цінності, пошук шляхів гармонізації законодавчої та інституційної складової системи захисту персональних даних в Україні з європейською правовою системою, необхідність подальшого розвитку правового регулювання у сфері захисту персональних даних в Україні з урахуванням вже існуючих правових механізмів в ЄС зумовлюють актуальність даного дослідження.

У вітчизняній юридичній літературі дослідженню окремих питань цієї проблематики в різні часи приділяли увагу такі учені-фахівці, як О. Баранов, В. Брижка, Ю. Базанов, І. Жилияєв, О. Сидельніков, А. Гевлич, О. Рогова та інші. Розгляд цього питання здійснюється і зарубіжними вченими – М. Вajorова, І. Вельдер, Л. Брейдейс, С. Уоррен та інші. Незважаючи на те, що порушеною проблематикою займалася значна кількість науковців, багато її аспектів нині залишаються малодослідженими чи дискусійними, особливо в контексті постійного становлення законодавства у цій сфері. Слід враховувати, що тенденції розвитку правового регулювання захисту персональних даних в ЄС є досить динамічними. Більшість досліджень за даною тематикою здійснювались в рамках певних наукових, аналітичних статей, дисертацій та монографій.

Метою статті є визначення правових механізмів та сучасних тенденцій їх розвитку у сфері захисту персональних даних в Європейському Союзі.

Виклад основного матеріалу. Правове регулювання захисту персональних даних на європейському континенті почало активно формуватись в 70-80 роках ХХ століття. Початковим етапом його розвитку слід вважати прийняття низкою європейських країн національних законів про захист персональних даних. Головною передумовою їх появи було виникнення автоматизованих баз даних, розвиток телекомунікаційної сфери та потреба у забезпеченні приватного життя людини відповідно до принципів Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 року [2]. Більшість таких національних законів у сфері захисту персональних даних мають типову назву – закон про захист даних. Під захистом даних (“data protection”) розуміють будь-які правові, організаційні, технічні (технологічні, криптографічні, програмні) засоби щодо захисту інформації персонального змісту.

Першим комплексним законодавчим актом у сфері захисту персональних даних слід вважати німецький Закон Землі Гессен 1970 року “Про захист персональних даних”, який вніс значний вклад в формування загальних принципів захисту персональних даних. На базі Закону Землі Гессен 1970 року було розроблено та прийнято в 1990 році Федеральний Закон “Про подальший розвиток обробки даних та захист даних”. Його головною метою є зобов’язання захищати особу від порушень її прав внаслідок обробки персональних даних. Важливим також є той факт, що сфера застосування Закону розповсюджується на будь-які дії державних та недержавних організацій, пов’язані з отриманням, обробкою, зберіганням та поширенням персональних даних, при використанні традиційних або автоматизованих засобів. В цей період також приймаються національні закони про захист персональних даних і в інших європейських країнах (Закон Швеції “Про дані” 1972 року, Закон Франції “Про інформатику, картотеки і свободи” 1978 року) [3].

Загалом відомі два базові підходи до формування національного законодавства про захист персональних даних: створення всеохоплюючого закону про захист приватного життя, який спрямований на упорядкування суспільних інформаційних відносин, пов’язаних з персональними даними. Цей підхід веде до необхідності корегування положень всього закону при появі нових загроз; створення спеціальних законів для кожного типу зазіхань на приватне життя або для кожної сфери, яка є потенційним джерелом загрози та порушень (наприклад, для засобів масової інформації, банків, телекомунікацій, освіти та ін.). У даному випадку, при виникненні нових загроз, такий підхід призводить до безсистемності, дублювання та суперечливості норм права. На думку Брижка В.М., яку в повній мірі поділяє і автор статті, у практичному застосуванні обидва підходи виявили свою слабку ефективність. На даний час цей досвід враховується, і при створенні національних правових систем виходять із змішаного

підходу, який полягає у створенні базового (рамкового, системоутворюючого) закону про захист персональних даних, а вже на його основі розробляються галузеві нормативно-правові акти. При виникненні нових видів порушень прав на персональні дані система захисту залишається незмінною, до галузевої нормативно-правової бази вносяться лише доповнення та зміни [4; 5, с. 42].

За останні 40 років у більшості європейських країн прийняті базові закони про захист персональних даних, створюються передумови для гармонізації національних законодавств. Незважаючи на розходження правових систем, в основу всіх законів про захист персональних даних покладені однакові принципи, викладені в міжнародних стандартах. На початку 80-х років ХХ століття стало зрозуміло, що питання захисту персональних даних потребує чіткої правової регламентації та уніфікації на міждержавному рівні. Так, у 1981 році Радою Європи прийнято Конвенцію № 108 про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних [6]. Цей міжнародно-правовий договір було прийнято з огляду на зростання в Європі транскордонного потоку персональних даних, які піддаються автоматизованій обробці. Метою Конвенції є забезпечення на території кожної сторони, що до неї приєдналась, для кожної особи, незалежно від її громадянства або місця проживання, дотримання її прав й основоположних свобод, зокрема її права на недоторканість приватного життя, у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, що її стосуються.

З подальшим розвитком інформаційних технологій, враховуючи, що функціонування внутрішнього ринку Європейського Союзу неминуче призведе до істотного збільшення транскордонних потоків персональних даних, Європейський Парламент та Рада ЄС у 1995 році прийняли Директиву 95/46/ЄС “Про захист осіб у зв'язку з обробкою персональних даних і вільним обігом цих даних” [2]. Стаття 7 (а) даного документу відображає головний принцип, яким керуються в ЄС при впровадженні політики захисту персональних даних. З одного боку в документі декларується прагнення до вільного переміщення інформації про фізичну особу між державами-членами ЄС, з іншого боку – надаються чіткі правові гарантії захисту прав громадян, до яких входить право на недоторканність персональних даних і їх захист від третіх осіб.

Аналіз Директиви свідчить, що базовими принципами, на яких на сьогодні базується правовий захист персональних даних, є: *принцип персоноцентризму* (система захисту персональних даних утворена, насамперед, для служіння людині), *принцип екстериторіальності* (володільці персональних даних (контролери) незалежно від національності чи місця проживання фізичних осіб повинні поважати їх основні права і свободи); *принцип субсидіарності* (будь-яка обробка персональних даних у ЄС повинна відбуватись відповідно до законодавства однієї з держав-членів; повноваження володільця персональних даних (контролера), створеного в державі-члені ЄС, повинні визначатись національними законодавствами; держави-члени за власним бажанням визначають ризики для прав і свобод суб'єктів даних у своєму законодавстві). Також у документі закладено механізм зв'язку права на захист персональних даних з правом на невтручання в особисте життя. Рівень захисту прав і свобод фізичних осіб при обробці цих даних повинен бути однаковим у всіх державах-членах для усунення перешкод на шляху передачі персональних даних. Окрема увага приділяється принципам обробки персональних даних (законність, чіткість, справедливість, доступність). Захист даних фізичних осіб повинен застосовуватись як до автоматизованої обробки даних, так і до ручної обробки, а масштаби такого захисту не повинні залежати від використовуваних методів. Відступ від заборони обробляти конфіденційні категорії даних може бути

виправдано суспільним інтересом в таких сферах як охорона суспільного здоров'я і соціальний захист, наукові дослідження та урядова статистика тощо [7].

Слід відзначити, що Європейська Комісія, не дивлячись на жорсткі вимоги щодо строків імплементації Директиви, встигла створити дієвий інститут консультацій та правової підтримки, а також реалізувати механізми контролю за виконанням принципів в сфері захисту персональних даних фізичних осіб. Першим практичним втіленням цих механізмів є створення в 1996 році так званої “Робочої групи 29-ї статті” – Робочої групи із захисту даних, утвореної відповідно до статті 29 Директиви 95/46/ЄС, діяльність якої направлена на гармонізацію європейського права у сфері захисту персональних даних та полегшення застосування для європейських країн втілених у Директиві принципів [8]. За час свого існування Робочою групою видано більш ніж 20 різних рекомендацій та висновків щодо практичного застосування законодавства ЄС про захист персональних в різних сферах суспільної діяльності, починаючи від сфери освіти і закінчуючи діяльністю в мережі Інтернет [9].

Важливим кроком стосовно розвитку гарантій захисту персональних даних стало також впровадження норми Директиви, яка зобов'язує членів ЄС створювати спеціальні незалежні інституції, які повинні слідкувати за дотриманням принципів захисту персональних даних в кожній з держав-членів ЄС, а також розглядати та приймати рішення щодо скарг від своїх громадян з приводу порушення їх прав у сфері захисту персональних даних. На сьогодні фактично кожна держава-член ЄС має подібні інституції.

З метою створення дієвого механізму контролю за діяльністю національних інституцій у 2000 році було запроваджено незалежний інститут Європейського уповноваженого з захисту даних. Такий інститут було створено відповідно до статті 41 Регламенту 45/2001 Європейського Парламенту і Ради від 18 грудня 2000 року про захист прав приватних осіб щодо обробки персональних даних органами та установами ЄС та про вільний рух таких даних. Функції цього інституту подібні до функцій омбудсмена, але більш вузько спеціалізовані в межах захисту персональних даних. Призначення на цю посаду здійснюється за результатами публічного конкурсу кандидатів. Головним критерієм діяльності Європейського уповноваженого з захисту даних є його незалежність від інших інституцій ЄС, що забезпечується спеціальним механізмом, закладеним в Регламенті [10].

Важливим етапом у розвитку правового регулювання захисту персональних даних для ЄС стало також прийняття у 2000 році Хартії Європейського Союзу про основні права. Зазначений документ містить статтю 8 “Захист відомостей особистого змісту”, яка передбачає, що кожна людина має право на захист особистих відомостей, що її стосуються. Ці відомості мають використовуватися відповідно до встановлених правил у визначених цілях та на підставі дозволу зацікавленої особи або на інших правомірних підставах, передбачених законом. Кожна людина має право на доступ до зібраних відомостей особистого змісту, що її стосуються, та вимагати внесення до них виправлень. Дотримання цих правил підлягає контролю з боку незалежного органу [11].

В праві ЄС також прийнято багато документів, що присвячені захисту персональних даних в різних сферах суспільних відносин. У 2008 році вищезазначену Директиву 95/46/ЄС було доповнено Рамковим рішенням 2008/977/ЈНА, яке є загальним інструментом захисту персональних даних на рівні Союзу в царині співпраці в поліцейській та судовій сфері з кримінальних справ [12]. Опосередковано питання захисту персональних даних врегульовано в Директиві 2009/136/ЄК, що регулює питання

електронних комунікаційних мереж і послуг. Відповідно до цієї Директиви компетентні національні органи повинні відстоювати інтереси громадян, між іншим, сприяючи забезпеченню високого рівня захисту персональних даних та секретності. Вимоги щодо повідомлення про витік даних, які містяться в Директиві 2002/58/ЄК (Директива про секретність та електронні комунікації), забезпечують структуру для повідомлення компетентним органам і зацікавленим фізичним особам в разі, якщо до персональних даних було отримано несанкціонований доступ [7].

Прийняття наднаціонального законодавства в ЄС сприяло державами-членами Європейського Союзу запровадженню (змінам) низки національних законів та підзаконних нормативних актів, направлених на імплементацію вищезгаданих джерел європейського права. В свою чергу, законодавча, правозастосовна та судова практика держав-членів ЄС у галузі захисту права людини на приватне життя на основі гармонізованого законодавства формували загальноєвропейський досвід захисту персональних даних, сприяли подальшому розвитку та внесенню змін в наднаціональне право ЄС [13].

У 2010 році у своєму Повідомленні про “Комплексний підхід до захисту персональних даних у Європейському Союзі” Європейська Комісія дійшла висновку про те, що Європейський Союз потребує більш комплексної та послідовної політики щодо основоположного права на захист персональних даних. В повідомленні особливо підкреслювалась роль технологічного прогресу та процесу глобалізації в створенні нових викликів у сфері захисту персональних даних. Окрім масового розповсюдження соціальних мереж, користувачами яких на сьогодні є більш ніж 300 млн. європейців, в якості прикладу незахищеності даних громадян в повідомленні також згадується так зване “хмарне зберігання даних”. При даній моделі зберігання інформації використовуються великі віддалені в мережі сервери, що надаються в користування клієнтам третьою особою. Інформація користувачів зберігається та обробляється, як правило, на одному віртуальному сервері. При цьому, маючи певні переваги, дана модель зберігання може нести в собі потенційну загрозу безпеці даних, особливо коли мова іде про конфіденційні дані про особу [14].

Фактично через 2 роки, а саме у січні 2012 року Європейська Комісія опублікувала пропозиції щодо Регламенту Європейського Парламенту та Ради ЄС про захист осіб у зв'язку з обробкою персональних даних і вільним обігом цих даних (“Загальний регламент щодо захисту даних”, далі – проект Регламенту) та пропозиції щодо Директиви Європейського Парламенту та Ради ЄС про захист фізичних осіб при обробці персональних даних компетентними органами в цілях попередження, розслідування, виявлення або переслідування кримінальних злочинів або виконання кримінальних покарань, а також вільного переміщення таких даних [15]. Наразі обидва документи проходять широке громадське обговорення як на наднаціональному рівні так і в державах Європейського Союзу.

Проект Регламенту ґрунтується на статті 16 Договору про функціонування Європейського Союзу, що становить нову юридичну підставу для запровадження правил захисту даних, передбачених Лісабонським договором та передбачають встановлення оновлених правил щодо захисту фізичних осіб при обробці персональних даних державами-членами ЄС під час здійснення діяльності, яка підпадає під регулювання законодавством ЄС, а також впровадження правил вільного переміщення персональних даних, включаючи персональні дані, які обробляються державами-членами ЄС чи приватними організаціями.

Важливим, на нашу думку, є окреслення законодавчих нововведень, викладених у проекті Регламенту.

Стаття 4 проекту Регламенту містить визначення термінів. У той час, як деякі визначення було взято з Директиви 95/46/ЄС, до інших визначень було внесено зміни, доповнення або було запроваджено нові визначення (“витік персональних даних” на основі пункту (h) статті 2 Директиви 2002/58/ЄС про секретність та електронні комунікації із поправками, внесеними Директивою 2009/136/ЄС, “генетичні дані”, “біометричні дані”, “зобов’язальні корпоративні правила” та “орган нагляду”). Проект Регламенту визначає принципи, що стосуються обробки персональних даних, які, в цілому, відповідають принципам, передбаченим статтею 6 Директиви 95/46/ЄС. Додатковими новими елементами є, зокрема, принцип прозорості, роз’яснення принципу мінімізації даних та запровадження комплексної відповідальності володільця персональних даних (контролера). Окрім цього, уточнюються критерії законності обробки персональних даних, зокрема з урахуванням критерію балансу інтересів, а також дотримання юридичних обов’язків і громадських інтересів.

Нововведення в проекті Регламенту стосуються і прав суб’єктів персональних даних. Так, стаття 15 проекту Регламенту зобов’язує володільців персональних даних інформувати суб’єктів персональних даних про строк зберігання, а також про права на виправлення, видалення персональних даних, а також щодо механізму подання скарги уповноваженому органу. Стаття 17 закріплює за суб’єктом даних “право бути забутим” (right to be forgotten). Крім того, вона додатково деталізує та уточнює право на видалення даних й визначає умови використання права бути забутим, включаючи обов’язок володільця, котрий оприлюднив персональні дані, повідомляти треті сторони про вимогу суб’єкта даних щодо усунення будь-яких посилань на відповідні персональні дані, а також видалення будь-яких копій чи примірників таких персональних даних. Вона також передбачає право на обмеження обсягів обробки в певних випадках, уникаючи при цьому використання двозначного терміну “блокування даних”.

Значна увага в проекті Регламенту приділяється питанню безпеки персональних даних та так званій “оцінці впливу захисту даних”, що полягає у обов’язку для володільців та розпорядників персональних даних проводити попередню оцінку впливу захисту даних до проведення ризикованих операцій з їх обробки. Слід зазначити, що запропонована проектом Регламенту методика оцінки впливу захисту даних потребує суттєвого корегування та уточнення.

Загалом, нові зміни, які готується втілити ЄС, базуються на принципах захисту персональних даних та одночасно їх вільного обігу та поширення. Таким чином, право ЄС у сфері захисту персональних даних, яке пройшло певний етап свого становлення, продовжує розвиватись з урахуванням нових викликів інформаційного суспільства.

Висновки.

Комплексний аналіз правових механізмів захисту персональних даних в ЄС в цілому свідчить про сформованість правового інституту захисту персональних в ЄС. Проте, роль технологічного прогресу та процесу глобалізації, розвиток інформаційних технологій, методів автоматизованої обробки даних, формування глобальних інформаційних систем гостро ставить перед європейською спільнотою питання постійного удосконалення правового та технічного регулювання захисту персональних даних. Перспективи подальших досліджень, на думку автора, пов’язані із необхідністю вивчення нових тенденцій розвитку інституту захисту персональних даних в ЄС на основі триваючих на сьогодні правових реформ у цій сфері та пошуком можливостей впровадження найкращого європейського досвіду в законодавство України.

Використана література

1. Про захист осіб у зв'язку з обробкою персональних даних і вільним обігом цих даних: Директива 95/46/ЄС Європейського парламенту і Ради від 24 жовтня 1995 року. – Режим доступу : [//www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_242](http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_242)
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – С. 270.
3. Права человека и защита персональных данных / [А.А. Баранов, В.М. Брыжко, Ю.К. Базанов]. – Харьков: ХПГ-Фолио, 2000. – 280 с. – (Издана при содействии Харьковской правозащитной группы и Национального фонда поддержки демократии США).
4. Організаційно-правові питання захисту персональних даних : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 – теорія управління ; адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право / Валерій Михайлович Брижко ; Національна академія державної податкової служби України. – К., 2004. – 251 с.
5. Брижко В.М. Захист персональних даних : реалії та практика сучасності // Інформація і право. – № 3(9) 2013. – С. 31-48.
6. Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних // Офіційний вісник України. – 2011. – № 1. – С. 701.
7. Рогова О. Г. Захист персональних даних у законодавстві Європейського Союзу та України // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – Вип. 3 (34). – 512 с.
8. Персональные данные : от Европы до России / [А. Волков, А. Токаренко, Е. Царев]. – Режим доступу : [//www.ispdm.info/articles/personalnye-dannye-ot-evropy-do-rossii](http://www.ispdm.info/articles/personalnye-dannye-ot-evropy-do-rossii)
9. Ищенко Е.А. Защита персональных данных в праве Европейского Союза / Е.А. Ищенко // Российское право в Интернете. – 2009. – № 1. – Режим доступу : [//www.rpi.msal.ru/prints/200901ishenko.html](http://www.rpi.msal.ru/prints/200901ishenko.html)
10. Різак В.М. Правовий статус уповноваженого органу з питань захисту персональних даних: досвід зарубіжних країн / М.В. Різак // Форум права. – 2012. – №3. – С. 619-625.
11. Хартия основных прав Европейского Союза. – Режим доступу : [//www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524](http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524)
12. Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters. – Режим доступу : [//www.eurollex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:350:0060:01:EN:HTML](http://www.eurollex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:350:0060:01:EN:HTML)
13. Вельдер И.А. Система правовой защиты персональных данных в Европейском союзе : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук / И.А. Вельдер. – Казань, 2006. – 27 с.
14. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the regions “A comprehensive approach on personal data protection in the European Union”. – Режим доступу : [//www.ec.europa.eu/health/data_collection/docs/com_2010_0609_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/health/data_collection/docs/com_2010_0609_en.pdf)
15. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation). – Режим доступу : [//www.ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/com_2012_11_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/com_2012_11_en.pdf)

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