

«ПРО ЄДИНИЙ ДЕРЖАВНИЙ ДЕМОГРАФІЧНИЙ РЕЄСТР ТА ДОКУМЕНТИ, ЩО ПОСВІДЧУЮТЬ ОСОБУ»

ДОКУМЕНТ ДЛЯ ОБГОВОРЕННЯ¹

Зміст

РЕЗЮМЕ	2
1. Проблеми поточної державної політики	3
1.1. Створення інтегрованої (об'єднаної) бази персональних даних (ЄДДР).....	3
1.2. Запровадження безконтактного електронного носія у «внутрішньому паспорті», посвідченні водія та інших документах	3
1.3. Невпорядкованість процедури видачі паспортних документів	4
1.4. Невизначеність розміру плати за документи	4
1.5. Інші проблемні питання	4
2. Зацікавлені сторони	5
2.1. Громадяни України, іноземці та особи без громадянства	5
2.2. Державні органи	5
2.3. Бізнес	6
3. Альтернативні варіанти державної політики	6
3.1. Бази персональних даних	6
3.2. Вид (назва) основного внутрішнього ідентифікаційного документа особи (паспорт чи посвідчення особи)	8
3.3. Форма основного внутрішнього ідентифікаційного документа особи (паперова, пластикова, пластикова з електронним носієм)	9
3.4. Законодавче регулювання процедури видачі ідентифікаційних документів та їх оплати	10
3.5. Які органи влади повинні видавати «внутрішній» ідентифікаційний документ (міграційна служба, Мін'юст чи місцеве самоврядування)	10
3.6. Інші питання для обговорення (місце проживання, вік тощо).....	11
4. Висновки	11
5. Зведений перелік питань для обговорення	12
6. Додатки (зарубіжний досвід)	13
6.1.1. Щодо баз персональних даних (Нідерланди, Франція, ФРН)	13
6.1.2. Щодо основного ідентифікаційного документа (Італія, Франція, ФРН, Хорватія)	15

¹ Даний аналітично-консультаційний документ підготовлено громадськими організаціями: Центром політико-правових реформ, Центром громадянських свобод, Центром інформації про права людини, Українським незалежним центром політичних досліджень, Асоціацією українських моніторів дотримання прав людини у діяльності правоохоронних органів.

РЕЗЮМЕ

6 грудня 2012 року набув чинності Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» (далі – *Закон про демреєстр*). Його прийняття обґрунтовувалось необхідністю виконання умов Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, зокрема, в частині запровадження біометричних паспортів для виїзду за кордон.

Проте даний Закон, серед іншого, передбачає:

- створення інтегрованої бази даних під назвою «**Єдиний державний демографічний реєстр**» (далі – **ЄДДР**), де зберігатиметься значний обсяг персональних даних про всіх громадян України та інших осіб, які отримуватимуть документи в Україні. ЄДДР передбачає об'єднання усіх відомчих баз даних (тобто баз даних різних органів державної влади та місцевого самоврядування);

- видачу документів (паспорта громадянина України; паспорта громадянина України для виїзду за кордон; посвідчення водія та ін.) виключно на підставі даних ЄДДР;

- наявність мікро-чіпа (безконтактного електронного носія) у всіх документах, що посвідчують особу.

Розпорядником Єдиного державного демографічного реєстру визначено Державну міграційну службу України, а функціонування ЄДДР має забезпечувати Міністерство внутрішніх справ.

Прийняття *Закону про демреєстр* супроводжувалось різкою критикою з боку правозахисників, релігійних громад та неурядових організацій. Багато положень даного Закону не відповідають Конституції України й ратифікованим Україною міжнародним договорам, несуть суттєву загрозу правам людини, зокрема праву на захист приватності. Адже створення ЄДДР передбачає збирання та зберігання державою в одній базі даних надмірно великого обсягу інформації про особу. Це створює ризики свавільного втручання в особисте життя людини, несе небезпеку нецільового використання інформації з ЄДДР (у вузьковідомчих, бізнесових, партійно-політичних та інших протиправних цілях). Критики зазнала і надмірна обтяжливість закону для громадян та держави: дорогі у виготовленні та використанні нові форми документів особи, непрозорі процедури їх видачі та оплати.

Після набрання чинності Законом про демреєстр, його положення залишаються практично невиконуваними та потребують значних видатків державних коштів. Передбачені ним документи нового зразка досі не видаються і найважливіші з них (зокрема, «закордонний паспорт») не можуть видаватися у найближчій перспективі. 11 вересня 2013 року Урядом затверджено План заходів, що передбачає виділення 793,3 млн. гривень на впровадження Закону та потребує 3-х років підготовки.

Отже, є потреба у широкому обговоренні проблем державної політики у сфері, що регулюється Законом про демреєстр і паспорти, та їх вирішенні. **Необхідно зупинити створення ЄДДР** та якісно урегулювати питання пов'язані із запровадженням біометричних документів для виїзду за кордон, а також інших документів особи.

Зокрема, для обговорення пропонуються такі питання:

- неправомірність створення інтегрованої бази персональних даних;
- недоцільність введення безконтактного електронного носія у всі документи особи;
- непрозора процедура видачі документів, що посвідчують особу і їх оплата та ін.

Даний документ пропонує альтернативні варіанти проведення державної політики у проблемних питань. На його основі будуть підготовлені законопроектні пропозиції з метою належного урегулювання питань видачі ідентифікаційних документів особи, зокрема, нова редакція Закону «Про документи, що посвідчують особу» (з вилученням ЄДДР).

При цьому одразу наголосимо, що громадськістю не ставиться під сумнів необхідність запровадження біометричних документів для виїзду за кордон. У цій частині необхідно лише упорядкувати питання процедури та оплати паспортних послуг, а також вирішити питання захисту персональних даних.

1. ПРОБЛЕМИ ПОТОЧНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

1.1. Створення інтегрованої (об'єднаної) бази персональних даних (ЄДДР)

Закон про демреєстр та паспорти передбачає створення інтегрованої (об'єднаної) бази даних під назвою Єдиний державний демографічний реєстр (далі – ЄДДР). Передбачається, що до неї вноситиметься інформація про всіх громадян України, та інших осіб, які отримуватимуть в Україні документи.

Впровадження Єдиного державного демографічного реєстру в Україні є неприйнятним з таких причин:

- дана інтегрована (об'єднана) база даних може містити практично *необмежений обсяг інформації* про кожну особу. Зокрема, до ЄДДР передбачається внесення: інформації про батьків (усиновлювачів), опікунів, піклувальників та інших представників особи; її сімейний стан; **біометричних даних особи** (відцифрований образ обличчя особи; відцифрований зразок підпису особи); інформації про реєстрації місця проживання, про сімейний стан, про видачу приватизаційних паперів, додаткові (факультативні) біометричні дані, параметри; інформації з **усіх відомчих інформаційних систем** (тобто з усіх баз даних державних органів та органів місцевого самоврядування). До реєстру також вноситиметься інформація про реквізити усіх документів, виданих особі (тип, назва документа, серія, номер, дата видачі та уповноважений суб'єкт, що видав документ, строк дії документа).

Це означає, що «в одних руках» (насамперед, в ДМС та МВС) триматимуться персональні дані про усіх без винятку громадян та іноземців і осіб без громадянства, які проживають (перебувають) в Україні. Зважаючи на технічну вразливість будь-якої автоматизованої бази даних, значний рівень корупції та слабкість демократії в Україні є висока загроза використання цієї інформації у неправомірних інтересах (злочинних, партійно-політичних тощо), її потрапляння до сторонніх осіб.

Внесення такої інформації до єдиного Реєстру є грубим порушенням права особи на приватність, адже призведе до необмеженого контролю держави за особистим життям громадян. Крім того, будь-яка недобросовісна особа зможе одержати будь-яку інформацію про інших громадян, отримавши доступ до ЄДДР;

- *Закон про демреєстр* суперечить положенням Конституції України (зокрема, статті 32), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (зокрема, статті 8), та іншим ратифікованим Верховною Радою України міжнародним угодам. Зокрема, згідно пункту «с» статті 5 Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, *персональні дані повинні бути адекватними, відповідними та ненадмірними стосовно цілей, для яких вони зберігаються*. Даний Закон передбачає накопичення значно ширшого обсягу інформації у Реєстрі, ніж та, що необхідна для видачі ідентифікаційних документів особи. Більше того первинне наповнення ЄДДР фактично може відбуватися через об'єднання існуючих відомчих баз даних, хоча ця інформація збиралася з іншою метою;

- видачу документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України, або спеціальний статус, зокрема, й «внутрішнього» паспорта громадянина України, прямо прив'язано до необхідності внесення персональних даних особи до ЄДДР. Тобто особа ставиться у таке становище, за якого вона змушена здавати значний обсяг своїх персональних даних до ЄДДР (навіть більший, ніж той, що вноситиметься у документ), інакше не зможе отримати життєво необхідні документи;

- на наш погляд, неприпустимою є сама ідея збереження біометричних даних (навіть основних - відцифрований образ обличчя особи; відцифрований зразок підпису особи) в руках держави, і тим більше в єдиній базі даних – про усіх мешканців України.

1.2. Запровадження безконтактного електронного носія у «внутрішньому паспорті», посвідченні водія та інших документах

Закон про демреєстр передбачає обов'язкову наявність мікро-чіпа (безконтактного електронного носія) з інформацією особи, в т.ч. її біометричними даними, майже у всіх документах, що посвідчують особу, зокрема й у «внутрішньому» паспорті громадянина України.

Обов'язкова наявність мікро-чіпа у внутрішньому паспорті громадянина України є передчасним, адже:

- призведе до суттєвого підвищення вартості виготовлення внутрішнього паспорта та його використання;

- «паспорт громадянина України» не використовується для виїзду особи за кордон (на відміну від країн Європейського Союзу, де громадяни можуть пересуватись в його межах використовуючи ідентифікаційну картку). Тому, дана технологія не може бути використана для спрощення процедур пересування громадян України в інші країни;

- в Україні у відсутнє обладнання для зчитування інформації з мікročіпів. Створення відповідної інфраструктури (встановлення обладнання, розробка програмного забезпечення) потребує значного часу та державних коштів і наразі є щонайменше передчасним.

1.3. Невпорядкованість процедури видачі паспортних документів

Закон про демреєстр відносить процедурні аспекти з видачі паспортних та інших документів, зокрема перелік та вимоги до документів, які повинна подати особа до *підзаконного* регулювання (тобто актів Кабінету Міністрів тощо).

Підзаконне регулювання процедури видачі паспорта громадянина України (як і видачі інших документів) не відповідає інтересам громадян, оскільки вже сьогодні призвело до непрозорості та відомчого свавілля при наданні адміністративних послуг (наприклад, для отримання паспорта громадянина України для виїзду за кордон вимагаються довідки про несудимість, нав'язуються послуги з фотографування тощо).

Таке підзаконне регулювання суперечить положенням Закону України «Про адміністративні послуги», згідно статті 5 якого, підстави, перелік та вимоги до документів для отримання адміністративної послуги, граничний строк надання, та перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги встановлюються виключно законами. *Закон про демреєстр* не відповідає Закону України «Про адміністративні послуги».

1.4. Невизначеність розміру плати за документи

Закон про демреєстр не містить положень щодо розміру плати (адміністративного збору), яка справляється при видачі особі документів.

Відсутність в Законі положень щодо розміру адміністративного збору:

- породжує заплутані схеми визначення розміру плати за адміністративні послуги (в даному випадку за видачу паспортних документів) при підзаконному регулюванні цього питання у відомчих та/або корупційних інтересах;

- призводить до свавільного стягнення з громадян необґрунтованих платежів, зокрема, за всілякі додаткові «послуги», замість одного прозорого платежу (збору). На практиці стягуються окремо кошти «за бланк», «за оформлення і видачу документа», а також нав'язуються послуги різних підприємств-паразитів типу ДП «Документ» («за консультування», «за підготовку пакету документів», за «представництво»).

1.5. Інші проблемні питання

Закон про демреєстр зберігає радянську практику «двох паспортів» - «паспорта громадянина» (використовується в межах держави) та «паспорта для виїзду за кордон».

Досвід розвинених демократичних країн показує, що назва «паспорт» використовується лише щодо документа для виїзду за кордон. Щодо документів, які мають своїм основним призначенням посвідчувати особу використовуються такі назви, як «ідентифікаційна картка» або «посвідчення особи».

Закон про демреєстр не передбачає обов'язкового внесення інформації про місце проживання особи до «внутрішнього» паспорта громадянина України (допускаючи внесення такої інформації лише на мікро-чіп – за бажанням особи). Закон взагалі не передбачає наявності такої інформації у друкованому вигляді на документі. Це призведе до того, що громадянам доведеться щоразу звертатися за довідкою про підтвердження місця проживання (наприклад, при влаштуванні на роботу, при укладанні цивільно-правової угоди тощо).

Дуже сумнівними новелами *Закону про демреєстр* також є:

- обов'язок **отримання внутрішнього паспорта починаючи з дня народження** дитини. Хоча у дітей практично не існує потреби у самостійній ідентифікації;
- **збереження практики видачі** внутрішніх ідентифікаційних документів (зокрема, «внутрішнього паспорта» за державним органом – **міграційною службою в системі МВС**). Хоча місією міграційної служби мала б бути лише робота з мігрантами (іноземцями). Видача посвідчень особи прямо пов'язана з реєстраційним обліком (місцем проживання) і мала б бути віднесення до виконання органів місцевого самоврядування;
- **обов'язок заміни посвідчень водія**, які були оформлені на банках «радянського зразка». Така примусова заміна вже призвела до необґрунтованих грошових втрат багатьох домогосподарств (при вартості новішого посвідчення водія у 198 гривень, витратах на медичний огляд тощо) та ін.

Питання до зацікавлених сторін:

1. **Яке Ваше ставлення до перелічених вище проблем державної політики? Чи вважаєте Ви підняті питання проблемами?**
2. **Які ще проблеми державної політики у обговорюваній сфері Ви вважаєте актуальними?**
3. **Чи є потреба у зміні державної політики (Закону про демреєстр)?**

2. ЗАЦІКАВЛЕНІ СТОРОНИ

2.1. Громадяни України, іноземці та особи без громадянства

Громадяни України, а також іноземці та особи без громадянства, які проживають (перебувають) в Україні, є зацікавленими сторонами оскільки будуть змушені:

- надавати широкий обсяг своїх персональних (в т.ч. біометричних) даних для їх внесення до ЄДДР. При цьому збереження таких персональних даних та їх захист від неправомірного використання в Україні не можуть бути забезпечені;
- отримувати майже всі документи з безконтактним електронним носієм інформації (мікро-чіпом), які будуть значно дорожчими за теперішні;
- і надалі потерпати від бюрократичного свавілля пов'язаного з неврегульованістю та непрозорістю процедур видачі ідентифікаційних документів та порядку їх оплати.

2.2. Державні органи виконавчої влади

Зацікавленими сторонами є державні органи виконавчої влади, що відповідають за функціонування ЄДДР та видачу документів, і насамперед:

- Державна міграційна служба України – є розпорядником ЄДДР;
- Міністерство внутрішніх справ України – через цей орган забезпечується функціонування ЄДДР.

Ці органи мають бути зацікавлені у зміні політики, адже існуюча ситуація призводить до незадоволеності громадян якістю роботи ДМС та МВС, до частих судових спорів тощо.

Інші державні органи, які повинні відповідати за захист прав громадян (Президент, Верховна Рада і її органи, Міністерство юстиції та ін.) також мають стати зацікавленими у належному захисті права громадян на приватність та від корупційно-бюрократичного свавілля.

2.3. Бізнес

Зацікавленими сторонами є роботодавці, банки, страхові компанії – різні представники бізнесу, які потребують точної ідентифікації людини за допомогою документа, що посвідчує особу. Впровадження чинного *Закону про демреєстр* ляже тягарем на бізнес, якому буде потрібне нове обладнання для роботи з новими ідентифікаційними документами.

Питання до зацікавлених сторін:

4. Чи перелічені всі зацікавлені сторони? Кого з зацікавлених сторін не було зазначено в переліку?

3. ВАРІАНТИ ПРОВЕДЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

3.1. База персональних даних

Існуюча ситуація - Для накопичення і збереження персональних даних, які містяться у всіх видах документів, що посвідчують особу передбачено утворення централізованої бази даних (яка має назву Єдиний державний демографічний реєстр / ЄДДР).

Це передбачає:

- створення об'єднаної, централізованої бази даних (ЄДДР), де зберігатимуться персональні дані про всіх осіб, які отримуватимуть документи в Україні;
- видачу особам документів виключно на підставі даних ЄДДР;
- функціонування централізованої бази даних забезпечується її розпорядником, яким є Державна міграційна служба України, через Міністерство внутрішніх справ України;

Переваги	Недоліки
- зберігання інформації про особу в єдиній базі даних спрощує надання адміністративних послуг, зокрема з видачі документів, що посвідчують особу. Відпадає потреба робити міжвідомчі запити для з'ясування тієї чи іншої інформації про особу, оскільки всі відомчі бази даних є складовою централізованої бази даних. Це відкриває можливість швидше отримати необхідний документ, знімає потребу самостійного збирання довідок для підтвердження інформації.	- створення централізованої бази даних, яка б містила необмежений обсяг інформації про особу, суперечить нормам Конституції України (зокрема, статті 32) та положенням ратифікованих Верховною Радою України міжнародних угод. Так, згідно пункту «с» статті 5 Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, <i>персональні дані повинні бути адекватними, відповідними та ненадмірними стосовно цілей, для яких вони зберігаються</i> . Всупереч цьому, Закон передбачає накопичення значно ширшого обсягу інформації у Реєстрі, ніж навіть того, що є у документах особи. Більше того, для отримання кожного

	<p>окремого документу вимагається специфічна інформація (наприклад, при отриманні паспорта і при отриманні посвідчення водія). Проте ЄДДР об'єднуватиме усю цю інформацію в одній базі даних.</p> <p>Зважаючи на слабкість правової системи та корупцію, в Україні будь-яку базу даних складно захистити від втручання, пошкодження, викрадення. І ЄДДР зможе теж використовуватися у неправомірних цілях:</p> <ul style="list-style-type: none"> - авторитарними політиками для стеження і тиску на опонентів; - криміналітетом для тиску на бізнес; - недоброчесними «правоохоронцями» для «підбору злочинців»; - спецслужбами інших держав у різних цілях тощо. <p>Збереження державою, тим більше у єдиній базі даних, біометричної інформації громадян, на наш погляд, є в принципі неприпустимим.</p>
--	---

Пропонований варіант. Для збереження окремих персональних даних, які містяться у документах утворюються окремі відомчі бази даних

Цей варіант передбачає:

- для внесення інформації, яку містить той чи інший документ утворюється спеціальна відомча база даних. Наприклад, за ведення Реєстру закордонних паспортів відповідатиме Державна міграційна служба України; за ведення Реєстру посвідчень водія – Державна автомобільна інспекція МВС; за ведення Реєстру щодо «внутрішнього паспорта» (посвідчення особи) може відповідати і Міністерство юстиції України, або ж можливо утворити місцеві (наприклад, міські та районні) бази даних для зберігання відповідної інформації. Місцеві бази даних є найбільш прийнятним варіантом для даного документа, оскільки інформація про 46 мільйонне населення не накопичуватиметься в одному реєстрі (що ускладнить доступ до персональних даних та зловживання такою інформацією).

- Окремі дані, які містяться в документі (наприклад, відцифрований підпис особи чи інші біометричні дані) повинні взагалі зберігатися лише на мікро-чипі в документі, і не вноситися до жодних баз даних;

- Об'єднання баз даних (реєстрів) не допускається. Обмін інформацією відбувається лише основі запитів, у передбачених законом випадках.

Переваги	Недоліки
<p>- у відомчих базах даних зберігається дуже обмежений обсяг інформації про особу. Приватність особи є більш захищеною від втручання, ніж при наявності інтегрованої бази даних.</p>	<p>- для отримання адміністративних послуг потрібно дещо більше часу, аніж це було б при наявності інтегрованої бази даних. Проте при електронній міжвідомчій взаємодії така комунікація не забиратиме надмірного часу.</p>

3.2. Вид (назва) основного внутрішнього ідентифікаційного документа особи (паспорт чи посвідчення особи)

Варіант 1 (існуюча політика). Документ має назву «паспорт громадянина України»

Цей варіант, передбачає, що:

- документ має назву «паспорт громадянина України»;
- така назва передбачає, що документ видається лише громадянам України, та не може видаватися іноземцям та особам без громадянства;
- головне призначення документу – підтвердження громадянства України.

Переваги	Недоліки
- така назва є звичною та зрозумілою для громадян України; - у разі її залишення не потрібно робити численних роз'яснень громадянам щодо причин зміни назви документу.	- в разі залишення цієї назви, в Україні збережеться радянська система «двох паспортів» - для виїзду за кордон та внутрішнього. Назва «паспорт» не відображає суть призначення даного документу (це слово є поєднанням латинських слів <i>passus</i> (рух) та <i>porta</i> (ворота), тому і використовується у більшості розвинених країн (країн ЄС та Північної Америки) лише як назва документа для виїзду за кордон).

Варіант 2. Документ має назву «посвідчення особи»/«ідентифікаційна картка особи»

Цей варіант передбачає:

- документ має назву «посвідчення особи» або «ідентифікаційна картка особи»;
- головне призначення документу – ідентифікація особи та підтвердження зв'язку з Україною (проживання в Україні та / або громадянство України).
- така назва може передбачати, що документ видається як громадянам України, так й іноземцям та особам без громадянства. Хоча це питання може вирішуватися окремо. І у більшості європейських розвинених держави існують окремі ідентифікаційні документи для громадян і для негромадян;

Переваги	Недоліки
- ця назва відповідає практиці розвинених демократичних країн (країн ЄС та Північної Америки) та руйнує стару, радянську систему «двох паспортів». - ця назва свідчить, що головною метою документу є ідентифікація особи. Також документ підтверджує зв'язок особи з країною, де цей документ виданий.	- ця назва є досить незвичною для громадян України, які звикли до «паспорта громадянина України»; - введення такої назви може спричинити неясність серед громадян щодо мети цього документу, та навіть побоювання, що слово «ідентифікаційна» може означати якийсь засіб з боку держави щодо встановлення особи з метою контролю її особистого життя; - зміна старої назви документу на дану потребуватиме широкої роз'яснювальної кампанії серед населення, а також технічних змін у законодавстві.

3.3. Форма основного внутрішнього ідентифікаційного документа особи (паперова, пластикова, пластикова з електронним носієм)

Варіант 1. Документ виготовляється у формі паперової книжечки

Цей варіант передбачає, що:

- документ виготовляється з паперового матеріалу та у формі книжечки з декількома сторінками;
- такий документ дозволяє внесення до нього більшості змін інформації про особу, якій його видано.

Переваги	Недоліки
- громадяни звикли до такої форми документу; - до такого документу легко вносити зміни (наприклад, зміна інформації щодо місця проживання, вклеювання нового фото після досягнення певного віку, інформація про шлюб, про виданий закордонний паспорт тощо). Щоправда є сумніви, чи уся ця інформація повинні міститися в основному ідентифікаційному документі.	- така форма документу притаманна саме для «паспортів»; - документ у паперовій формі вразливіший до пошкодження.

Варіант 2. Документ виготовляється у формі пластикової картки

Переваги	Недоліки
- така форма документу є зручна у використанні (уся інформація розміщена на двох сторонах документа; документ компактний і його зручніше переносити; документ стійкий від зовнішнього впливу (води тощо); - це відповідає практиці розвинених країн, де існує тенденція до переходу від паперового документа до пластикової картки.	- громадяни не звикли до такої форми документу, що посвідчує особу; - у разі зміни інформації про особу, яка внесена до картки, картку необхідно щоразу міняти на нову; - такий документ потребує періодичної заміни, бо наприклад у ньому неможливо змінити фотографію особи. Проте зміна адреса місця проживання цілком допустима і на такому документі.

Варіант 3. Документ виготовляється у формі пластикової картки, яка містить безконтактний електронний носій (мікро-чіп з інформацією)

Переваги	Недоліки
- така картка має найвищі рівні захисту від підроблення; - така картка дозволяє досить точно встановити особу її власника навіть дистанційно (електронними каналами). Це зручно для електронного урядування та бізнесу; - у країнах ЄС така картка використовується і для поїздок в межах ЄС.	- наявність чіпа у документі підвищує вартість виготовлення документа, а також вартість експлуатації таких документів (адже для зчитування інформації потрібна відповідна інфраструктура: програмне забезпечення, обладнання. Її вартість потребує розрахунків, з урахуванням витрат держави, бізнесу, громадян, а також вигод, які приносить ця новація).

3.4. Законодавче регулювання процедури видачі ідентифікаційних документів та їх оплати

Існуюча ситуація. Хаотичне підзаконне регулювання різними нормативно-правовими актами паспортних послуг суттєво ускладнює порядок отримання послуги громадянами: призводить до вимагання з громадян додаткових документів та додаткових коштів.

Саме в частині законодавчого впорядкування процедури та оплати змін потребує і законодавство, що регулює порядок видачі паспортів для виїзду за кордон. Зрештою це стосується усіх документів, що регламентовані Законом про демреєстр.

Пропонований варіант. Процедура видачі кожного ідентифікаційного документа та розмір плати за його надання визначається Законом.

Переваги	Недоліки
- всі основоположні аспекти щодо документу, включаючи процедури з його видачі та розмір плати містяться в одному Законі, що дозволяє уникнути численних підзаконних актів з нестабільним і непрозорим регулюванням; Отже, особа з одного Закону може отримати інформацію: - про документи, які вона має подати для отримання адміністративної послуги; - вартість цієї адмінпослуги. Внесення змін односторонньо Урядом або центральним органом виконавчої влади у вузьковідомчих чи інших неправомірних інтересів стає ускладненим.	- періодичні зміни обставин (наприклад, зміна фактичної собівартості адміністративної послуги, розвиток технологій тощо) можуть потребувати періодичних змін Закону (наприклад, раз на 5-10 років).

3.5. Які органи влади повинні видавати «внутрішній» ідентифікаційний документ (міграційна служба, Мін'юст чи місцеве самоврядування)

Варіант 1. Документ видають територіальні органи центрального органу виконавчої влади (Державної міграційної служби України або Міністерства юстиції України)

Цей варіант передбачає, що основний ідентифікаційний документ (той, який наразі має назву «паспорт громадянина України») можна отримати у територіальному органі центрального органу виконавчої влади (Державної міграційної служби України або Міністерства юстиції України)

Переваги	Недоліки
- збереження існуючого механізму гарантує отримання документів, навіть при низькій якості обслуговування	- органи місцевого самоврядування (насамперед міст) позбавлені можливості ефективно вести облік місцевого населення та впливати на якість паспортних послуг.

Варіант 2. Ідентифікаційний документ видають виконавчі органи органів місцевого самоврядування в порядку делегування від держави

Цей варіант передбачає:

- безпосередня видача документів здійснюється органами місцевого самоврядування;
- документ можна отримати у приміщенні виконавчого комітету органу місцевого самоврядування (у центрі надання адміністративних послуг, якщо він утворений) в адміністративно-територіальній одиниці проживання особи. Для сільського населення (у неспроможних територіальних громадах до проведення адміністративно-територіальної реформи) дані адміністративні послуги може надавати районна державна адміністрація.

Переваги	Недоліки
<p>- послуга з видачі ідентифікаційних документів максимально наближена до споживачів, і їх якість може бути суттєво покращено;</p> <p>- такий підхід знімає потребу ведення централізованої бази даних, і дозволяє обмежитися локальними базами даних;</p> <p>- у прив'язці до реєстраційного обліку (місця проживання) у громад є кращі можливості відповідати за усі питання місцевого значення (розвиток інфраструктури, формування бюджету тощо).</p>	<p>- впровадження цих новацій потребує певного часу та сильної політичної волі.</p>

Саме такий підхід притаманний демократичним державам (Польща, ФРН, Канада та ін.)

3.6. Інші питання державної політики для обговорення

Для альтернативного законопроекту на противагу Закону про демреєстр, актуальними для обговорення є також наступні питання:

1) Вік, з якого особа можна (або обов'язково) отримувати документ:

- а) з дня народження;
- б) з 16 років;
- в) інше.

2) Загальна обов'язковість отримання документа:

- а) особа зобов'язана отримати документ, а в протилежному випадку за це настає юридична відповідальність;
- б) особа зобов'язана отримати документ, але за недотримання цього обов'язку немає відповідальності (штрафу);
- в) особа отримує документ лише за власним бажанням.

3) Інформація про місце проживання:

- а) обов'язково вноситься до внутрішнього ідентифікаційного документа. При зміні місця проживання робиться новий запис (або вклейка);
- б) вноситься лише за бажанням особи. Хоча варто відзначити, що таких прецедентів з досвіду розвинених країн невідомо.

Питання до зацікавлених сторін:

13. Чи перелічено всі прийнятні варіанти альтернативної державної політики?

14. Які переваги та недоліки зазначених варіантів альтернативної державної політики не було враховано?

4. ВИСНОВКИ

Аналіз державної політики відносно забезпечення осіб документами виявив її суттєві недоліки. Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» суперечить нормам Конституції України (зокрема, статті 32), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (зокрема, статті 8), Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних (зокрема, статті 5). Даний Закон грубо порушує право особи на приватність особистого та сімейного життя, а також накладає додаткові обтяження на громадян.

Отже, в Україні назріла гостра потреба у дійсному реформуванні системи забезпечення ідентифікаційними документами. Відмова від радянської практики «двох паспортів», забезпечення належних умов захисту персональної інформації, що вноситься у документи, а також багато інших питань потребують свого вирішення.

5. ЗВЕДЕНИЙ ПЕРЕЛІК ПИТАНЬ ДЛЯ ОБГОВОРЕННЯ:

1. Яке Ваше ставлення до перелічених вище проблем державної політики? Чи вважаєте Ви підняті питання проблемами?

2. Які ще проблеми державної політики у обговорюваній сфері Ви вважаєте актуальними?

3. Чи є потреба у зміні державної політики (Закону про демреєстр)?

4. Чи перелічені всі зацікавлені сторони? Кого з зацікавлених сторін не було зазначено в переліку?

5. Чи підтримуєте Ви пропозицію щодо збереження (створення нових) відомчих та/або локальних баз персональних даних осіб (з обмеженим відповідними цілями обсягом інформації) замість утворення єдиної інтегрованої бази даних (ЄДДР)?

6. Яка назва основного внутрішнього ідентифікаційного документа особи є найбільш прийнятною: а) «паспорт громадянина України»; б) «посвідчення особи»; в) «ідентифікаційна картка особи»?

7. Яка форма основного внутрішнього документа особи є найбільш прийнятною для України на сучасному етапі розвитку: а) паперова книжечка; б) пластикова картка; в) пластикова картка, яка містить безконтактний електронний носій (мікро-чип)?

8. Чи вважаєте Ви доцільним і можливим врегулювання процедури видачі ідентифікаційних документів особи та їх оплати на рівні закону?

9. Який орган влади має видавати основний внутрішній документ особи: а) Державна міграційна служба; б) Міністерство юстиції; в) виконавчі органи міських, селищних рад; для сільського населення – районні державні адміністрації; та/або центри надання адміністративних послуг?

10. З якого віку особі необхідно отримувати основний внутрішній документ особи: а) з дня народження; б) з 16 років; в) інше?

11. Який рівень обов'язковості має бути встановлено щодо отримання основного внутрішнього документа особи: а) особа зобов'язана отримати документ, в протилежному випадку за неотримання або несвоєчасне отримання настає юридична відповідальність; б) особа зобов'язана отримати документ, але за недотримання цього обов'язку немає відповідальності (штрафу); в) особа отримує документ лише за власним бажанням?

12. Чи повинна вноситись до внутрішнього ідентифікаційного документа інформація про місце проживання особи: а) обов'язково; б) за бажанням особи?

13. Чи перелічено всі прийнятні варіанти альтернативної державної політики?

14. Які переваги та недоліки зазначених варіантів альтернативної державної політики не було враховано?

Будь ласка надсилайте Ваші відповіді на адресу

Центру політико-правових реформ:

м. Київ, вул. Хрещатик 4, оф. 13, 01001.

Або електронною поштою: centre@pravo.org.ua

Більше інформації можна отримати також у Центрі політико-правових реформ за контактною інформацією вказаною вище, а також:

за тел. (044)278-03-17, 278-03-72;

на веб-сайті: www.pravo.org.ua

Початкову робочу версію Документа для обговорення було підготовлено

Центром політико-правових реформ в рамках проекту:

- *HRF/UA/12/11 «Центр громадянської експертизи законопроектів» («Center for Civil Expertise of the Draft Laws»). Грантодавець - Центр громадянських свобод; здійснюється за фінансової підтримки програми «MATRA» посольства Королівства Нідерланди в Україні.*

6. ДОДАТКИ

6.1.1. Щодо баз персональних даних

ФРАНЦІЯ

У Франції ідею зі створення централізованої бази даних повністю відхилено.

У березні 2012 року до Національної Асамблеї Франції (нижня палата парламенту) надійшов до розгляду новий законопроект щодо національних ідентифікаційних карток з біометричними даними. Ним, серед іншого, [передбачалось створення централізованої бази даних](#), у якій би зберігалась інформація щодо приблизно 45 мільйонів громадян Франції, та до якої могли б отримувати доступ, за певних обставин, урядові агенти, поліція, публічні службовці, та навіть суб'єкти підприємницької діяльності. Відповідно до статті 5 даного акту, доступ до бази даних міг бути можливим не лише для цілей видачі ідентифікаційних карток та паспортів, але і у ході розслідування при крадіжці та використанні персональних даних та встановлення ідентифікації невідомої особи, яка померла, або жертви стихійного лиха чи іншого нещасного випадку.

Ініціатива уряду Франції накопичувати надмірний обсяг чутливої інформації щодо французьких громадян у єдиній базі даних не увінчалась успіхом. Одразу ж після ухвалення Закону, 200 парламентарів з Національної Асамблеї та Сенату вимагали розгляду його положень Конституційною радою Франції (*Conseil Constitutionnel*) на предмет їх конституційності, аргументуючи це тим, що даний Закон не відповідає як французькому, так і європейському законодавству у частині захисту прав осіб на приватність та презумпції невинуватості.

22 березня 2012 року Конституційна рада Франції винесла рішення щодо неконституційності окремих положень даного Закону. Так, не заперечуючи проти впровадження нового типу ідентифікаційних карток (як і біометричних паспортів), [Рада категорично виступила проти ініціативи Уряду щодо накопичення наявної у них інформації у централізованій базі даних](#).

У своєму рішенні Конституційна рада визнала неконституційними статті цього Закону, якими регламентувались питання створення та функціонування централізованої бази даних, а також ті, які визначали хто та за яких обставин може мати до неї доступ (статті 5, 6, 7, 8, 10). Конституційною радою було встановлено, що вищезазначені статті суперечать статті 34 Конституції Франції. Згідно її змісту, парламент Франції має забезпечувати відповідність законів потребі балансування між правами і свободами громадян з одного боку, та публічним порядком з іншого. На думку Ради, парламент не передбачив правових гарантій проти довільного доступу до централізованої бази даних, що несе ризик порушення права на приватність. Крім того, відповідно до статті 2 Декларації прав людини і громадянина Франції 1789 року, збирання та використання великого обсягу персональних даних є обґрунтованим лише тоді, коли це відповідає загальному інтересу.

Після рішення Конституційної ради, Закон було змінено і він набрав чинності 28 березня 2012 року. У новій редакції було встановлено, що громадяни Франції отримуватимуть ідентифікаційні картки, які міститимуть біометричну інформацію, але вона не буде зберігатися у централізованій базі даних.

НІДЕРЛАНДИ

У червні 2009 року Палатою представників Нідерландів (нижня палата парламенту) було ухвалено Закон, яким передбачалося введення нового типу біометричних паспортів відповідно до вимог Європейського Союзу. Крім впровадження нового зразка паспорту, даним Законом також передбачалось [зберігання інформації про громадян, включно із відцифрованим образом обличчя та відбитками пальців, у централізованій базі даних](#). Таке

рішення зазнало суттєвої критики з боку громадськості. Ряд неурядових громадських організацій, таких, як [«Приватність передусім» \(Privacy First\)](#) розкритикували обидві новели законопроекту, а саме – необхідність здачі біометричних даних як передумову отримання паспорту, а також впровадження системи їх зберігання в межах єдиної бази даних. Крім того, доступ до такої бази обумовлювався не лише в адміністративних цілях, а й у випадках кримінального розслідування, та за деяких інших обставин, визначених Законом. Він передбачався необмеженим для Генеральної служби розвідки та безпеки Нідерландів у випадках загрози національній безпеці.

Противники введення централізованої бази даних у Нідерландах стверджували, що її створення призведе до порушення прав особи, зокрема, права на приватність, що захищається Європейською конвенцією з прав людини. Також вони заявили, що створення такої бази даних [виходить за межі вимог Європейського Союзу щодо безпеки паспортів та інших документів для виїзду за кордон](#).

У 2011 році уряд Нідерландів вирішив [зупинити практику накопичення біометричної інформації громадян у централізованій базі даних](#), залишивши, водночас, в силі вимогу щодо необхідності її здачі у якості обов'язкової передумови отримання документів.

ФРН

У Німеччині основними реєстрами, у яких містяться найбільше персональних даних є реєстри місця проживання. Ці реєстри ведуться на основі федерального законодавства (у питанні реєстрації місця проживання до 2015 року діє також земельне законодавство). При цьому усі реєстри ведуться лише на рівні громади (муніципалітету) або адміністративного об'єднання громад. Федерального (загальнодержавного) реєстру не існує.

Загалом у ФРН існує біля 5200 реєстрів місця проживання (за кількістю органів реєстрації). У цьому реєстрі є наступна інформація:

- прізвище та ім'я особи,
- дата народження,
- адреса проживання (актуальна та попередня)
- громадянство
- день в'їзду / виїзду
- сімейний стан, подружжя, партнер, діти
- орган, що видав посвідчення особи, паспорт, дата видачі і термін чинності, номер документа.

Так само у ФРН не існує зведених (єдиних) паспортних реєстрів (для виїзду за кордон). Ця інформація є лише у громадах. У Федеральній друкарні, яка централізовано виготовляє усі посвідчення особи та паспорти є лише інформація про номер виготовленого документа та орган влади (громаду) для якого цей документ виготовлено.

Біометричні дані (зокрема, відбитки пальців) зберігаються в органі влади, що приймає заяву на виготовлення посвідчення особи чи паспорта (юридично – це «орган з посвідчень особи», фізично – «офіс для громадян»), лише до моменту видачі такого документа особі. Надалі такі дані органом влади знищуються (видаляються), і містяться лише на документі особи.

6.1.2. Щодо основного ідентифікаційного документа особи

ІТАЛІЯ

- ID-картка в Італії (*Carta d'Identità*) видається місцевим муніципалітетом та діє протягом 10 років;
- Стандартна (звичайна) ідентифікаційна картка особи в Італії (зараз відбувається процес із заміни цієї картки на картку нового зразка) складається з чотирьох сторінок, які містять інформацію про:
 - муніципалітет, що її видав,
 - номер картки,
 - ім'я, прізвище особи,
 - дата і місце її народження,
 - громадянство,
 - муніципалітет, де проживає особа, адреса,
 - цивільний статус (одружений/одружена, розлучений/розлучена) та професія.Ця картка також може містити фізичні характеристики особи, такі, як зріст, колір очей та волосся. У даному документі можуть бути зазначені й інші особливі характеристики, які не відображені на фото (наприклад, інвалідність, або наявність близнюка). Крім цього у картці містяться
 - фото;
 - підпис власника;
 - дата видачі;
 - печатка муніципалітету, що видав картку;
 - дата закінчення терміну її дії;
 - номер картки;
- Італія впровадила «е-ID-картку» (з біометричним чіпом) (*Carta d'Identità Elettronica*) у 2001 році, але небагато людей вирішили отримати її в обмін на стару. Ці картки також видаються муніципалітетами, тому, на відміну від інших країн, які впровадили видачу таких карток, система їх видачі не є централізованою. Проте, Міністерство внутрішніх справ забезпечує їм інфраструктурну підтримку (обладнання, система безпеки тощо). Муніципалітети можуть взаємодіяти щоб знизити витрати на виготовлення та видачу даних карток;
- Нова ID-картка містить таку інформацію:
 - муніципалітет, що її видав;
 - ім'я, прізвище особи;
 - місце її народження;
 - дата народження;
 - стать;
 - номер, що був присвоєний при реєстрації народження;
 - зріст;
 - муніципалітет, де особа проживає, адреса;
 - дата видачі;
 - дата закінчення терміну дії;
 - громадянство;
 - фіскальний код;
 - підпис;
 - відбитки пальців рук.

ФРАНЦІЯ

- ID-картка у Франції (*Carte nationale d'identité sécurisée*) є офіційним, але не обов'язковим для отримання документом. Цей документ широко використовується для ідентифікації особи при відкритті банківського рахунку або при купівлі майна (тому є суттєва потреба у його отриманні). Вона видається префектом, су-префектом, мерією, або ж французьким консульством;
- ID-картка видається безкоштовно та діє протягом 10 років;
- Для отримання ID-картки беруться відбитки пальців. Ці дані зберігаються, але доступ до цієї інформації дозволено мати тільки суддям, та за певних обставин;
- Бази даних містять інформацію, яка наявна у ID-картці:
 - ім'я, прізвище особи;
 - адреса;
 - стать;
 - фотографія;
 - підпис;
 - відбитки пальців.

Наявність жорстких законів не дозволяє переміщення цієї інформації з однієї бази даних до іншої. Спроба створити єдину централізовану базу даних з інформацією про французьких громадян не увінчалась успіхом, оскільки Конституційна рада Франції визнала це антиконституційним. Доступ до інформації, що наявна у базах даних дозволено мати тільки суддям, та за певних обставин.

ФРН

- У справах *посвідчень особи (Personalausweis)* в Німеччині компетентними є органи, які визначаються землями (органи посвідчень особи). Зокрема, компетентним є орган, в окрузі якого заявник або власник посвідчення особи проживає (тобто має зареєстроване місце проживання). Якщо заявник не має житла, то компетентним є орган посвідчення особи в окрузі діяльності якого заявник тимчасово перебуває.
Заява про видачу посвідчення особи повинна бути опрацьована також і територіально некомпетентним органом посвідчень особи, якщо будуть доведені важливі причини. Посвідчення особи може бути в такому разі видане тільки за наявності уповноваження територіально компетентного органу посвідчень особи.
За кордоном у справах посвідчень особи компетентним є Міністерство закордонних справ із визначеними ним закордонними представництвами;
- Посвідчення особи в Німеччині видається тільки громадянам ФРН;
- Німецькі громадяни зобов'язані мати посвідчення особи як тільки їм виповнюється 16 років і підлягають загальному обов'язку реєстрації (місця проживання) або, якщо вони йому не підлягають, перебувають переважно на території Німеччини;
- Посвідчення особи містить, поряд із зазначенням органу, який його видав, датою видачі, датою останнього дня дії, номером доступу, виключно наступні чітко помітні дані про власника посвідчення:
 1. прізвище та прізвище при народженні,
 2. ім'я,
 3. ступінь доктора,
 4. дата та місце народження,
 5. фото,
 6. підпис,
 7. зріст,

8. колір очей,
 9. адреса (у випадку адреси за кордоном, вказується «не має головного житла в Німеччині»),
 10. громадянство,
 11. серійний номер та
 12. прізвище в ордені, прізвище митця (тобто псевдонім).
- Посвідчення мають *місце для автоматичного зчитування*. Воно повинно містити виключно наступні помітно надруковані дані:

1. скорочення

- а) «IDD» для посвідчення особи Федеративної Республіки Німеччина або

- б) «ITD» для тимчасового посвідчення особи Федеративної Республіки Німеччина,

2. прізвище,

3. ім'я,

4. серійний номер,

5. скорочення «D» для німецького громадянства,

6. дату народження,

7. дату останнього дня дійсності,

8. перевірочні цифри та

9. пусті місця.

При перевірці ідентичності також може бути автоматизовано перевірений нанесений номер доступу.

Посвідчення особи містить **електронний прилад для запису та обробки**, на якому записані наступні дані:

I

1. прізвище та прізвище при народженні,

2. ім'я,

3. ступінь доктора,

4. дата та місце народження,

5. фото,

6. адреса (у випадку адреси за кордоном, вказується «не має головного житла в Німеччині»),

7. громадянство,

8. серійний номер та

9. прізвище в ордені, прізвище митця.

II Дані зчитуваної машинним способом області

III Відбитки пальців, позначення записаних пальців, дані стосовно якості відбитків.

- Діти отримують, поки вони не досягнуть 6-річного віку, посвідчення особи із електронним приладом для запису та обробки, на якому записані тільки фото та дані зчитуваної машинним способом області;
- Серійний номер, перевірочні цифри, блокуючий пароль та ознаки блокування не можуть містити даних про особу власника посвідчення або посилання на такі дані;
- Відбитки пальців записуються тільки на підставі поданої заявником заяви. Вони записуються в посвідченні особи у формі плаского відтиску лівого та правого вказівного пальців на електронному приладі для запису та обробки. У випадку відсутності вказівного пальця, недостатньої якості відбитку пальця або пошкодженень подушки пальця на його заміну записується плаский відбиток великого пальця, або середнього пальця або ж безіменного пальця. Відбитки пальців не записуються, якщо взяття відбитків пальців неможливе з медичних причин, які не є тимчасовими.

- Час опрацювання заяви про видачу посвідчення особи в середньому становить від 7 днів. При цьому усі посвідчення особи виготовляються централізовано на Федеральній друкарні. Заява на отримання посвідчення подається у громаді (у «офісі для громадян») та надалі пересилається електронними каналами. До заяви додається фото (приноситься заявником), відбирається зразок підпису особи (нині – переважно на спеціальному терміналі) та відбитки пальців (за бажанням особи);
- За видачу посвідчення особи сплачується збір:
 - для осіб віком до 24 років – 22, 80 €
 - для всіх інших осіб – 28, 80 €.
- Збори збільшуються на 13, 00 €, якщо офіційна дія здійснюється з причини заявника за межами офіційного робочого часу в органі або неуповноваженим безпосередньо на такі дії органом.
Збір відповідно також підвищується на 30,00 €, якщо офіційна дія здійснюється консульським або дипломатичним представництвом Федеративної Республіки Німеччина за кордоном.
- Від збору звільняється **зміна адреси в посвідченні особи**. Розмір збору може бути зменшений або від його стягування можна відмовитись, якщо особа, яка має сплатити збір, цього потребує.
- Посвідчення є дійсним 10 років, а для осіб молодше 24 років посвідчення особи діє 6 років. Подовження строку дійсності не допускається.

ХОРВАТІЯ

- ID-картки у Хорватії (*Osobna iskaznica*) видаються громадянам у спеціальних відділеннях поліції. Працівники таких відділень не є поліцейськими. Вони мають статус цивільних службовців.
- Кожен громадянин, який постійно проживає у Хорватії, має право отримати ID-картку після досягнення 16 років (інакше доведеться сплачувати штраф). Основним призначенням даного документу є підтвердження постійного місця проживання у Хорватії.
- ID-картка діє протягом 10 років. Якщо особа не досягла 21 року, її картка діє протягом 5 років, а особам, які старше 65-річного віку вона видається довічно.
- Якщо інформація, що внесена у картку змінюється (наприклад ім'я або адреса), особа мусить її обміняти.
- ID-картка містить наступну інформацію:
 - номер картки;
 - ім'я, прізвище;
 - стать;
 - громадянство;
 - дата народження;
 - адреса;
 - персональний ідентифікаційний номер (використовується для сплати податків);
 - фото;
 - підпис;
 - дата видачі;
 - дата закінчення терміну дії.

- З червня 2013 року ID-картку можна отримати з дня народження. Це пов'язано з тим, що даний документ дозволяє подорожувати в межах ЄС (Хорватія набула членства в ЄС 1 липня 2013 року).
- Іноземці, старше 12-річного віку, яким дозволено постійно чи тимчасово перебувати на території Хорватії, мають право на звернення за отриманням ID-картки. Якщо іноземець перебуває у Хорватії тимчасово, ID-картка видається на термін його перебування у країні, а якщо іноземцю дозволено перебувати у Хорватії постійно – вона видається на 5 років.
- З червня 2013 року ID-картка видається із чіпом, який містить інформацію, що відображена на картці (включаючи фото та підпис – електронний), а також відбитки пальців рук.