**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**

**до проекту Закону України «Про паспорт громадянина України   
у формі книжечки»**

1. **Обґрунтування необхідності прийняття акта**

Питання щодо впровадження в Україні впродовж останніх кількох років біометричних документів викликає занепокоєння у багатьох віруючих громадян України. На адресу народних депутатів надходять численні звернення, в яких вони висловлюють свою глибоку стурбованість з цього приводу на наголошують на небажанні, у зв’язку із релігійними переконаннями, отримувати паспорт у формі картки, що містить безконтактний електронний носій.

Беручи до уваги значний суспільний резонанс даного питання вважаємо, що воно якнайшвидше має бути вирішено шляхом прийняття окремого Закону України «Про паспорт громадянина України у формі книжечки», з огляду на наступне.

Згідно з вимогами [статті 8 Конституції України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_27/ed_2016_06_02/pravo1/Z960254K.html?pravo=1#27) в Україні визнається і діє принцип верховенства права. [Конституція України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2016_06_02/pravo1/Z960254K.html?pravo=1) має найвищу юридичну силу. [Закони](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2017_10_19/pravo1/T102297.html?pravo=1) та інші нормативно-правові акти приймаються на основі [Конституції України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2016_06_02/pravo1/Z960254K.html?pravo=1) і повинні відповідати їй. Приписами [статті 3 Конституції України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_17/ed_2016_06_02/pravo1/Z960254K.html?pravo=1#17) передбачено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною  за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Із зазначених конституційних норм, зокрема, випливає, що, встановлюючи ті чи інші правила поведінки, держава має в першу чергу дбати про потреби людей, утримуючись за можливості від встановлення таких правил, які негативно сприйматимуться тими чи іншими групами  суспільства. Встановлення таких правил може бути виправдане тільки наявністю переважаючих суспільних інтересів, які не можуть бути задоволені в інший спосіб, але і в цьому разі має бути дотриманий принцип пропорційності.

Відповідно до [статті 22 Основного Закону](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_66/ed_2016_06_02/pravo1/Z960254K.html?pravo=1#66) права і свободи людини і громадянина, закріплені цією [Конституцією](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2016_06_02/pravo1/Z960254K.html?pravo=1), не є вичерпними. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

[Статтею 32 Конституції України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_93/ed_2016_06_02/pravo1/Z960254K.html?pravo=1#93) визначено, що ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених [Конституцією України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2016_06_02/pravo1/Z960254K.html?pravo=1). Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених [законом](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2017_10_19/pravo1/T102297.html?pravo=1), і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

[Рішенням Конституційного Суду України від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2012_01_20/pravo1/KS12002.html?pravo=1) надано офіційне тлумачення положення частини другої [статті 32 Конституції України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_93/ed_2016_06_02/pravo1/Z960254K.html?pravo=1#93), зокрема: неможливо визначити абсолютно всі види поведінки фізичної особи у сферах особистого та сімейного життя, оскільки особисті та сімейні права є частиною природних прав людини, які не є вичерпними‚ і реалізуються в різноманітних і динамічних відносинах майнового та немайнового характеру, стосунках, явищах, подіях тощо. Право на приватне та сімейне життя є засадничою цінністю, необхідною для повного розквіту людини в демократичному суспільстві, та розглядається як право фізичної особи на автономне буття незалежно від держави, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб. Збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди державою, органами місцевого самоврядування, юридичними або фізичними особами є втручанням в її особисте та сімейне життя. Таке втручання допускається винятково у випадках, визначених [законом](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2017_10_19/pravo1/T102297.html?pravo=1), і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

У питанні реалізації права особи на отримання паспорту громадянина України відсутня будь-яка загроза національній безпеці, економічному добробуту або правам людини, а тому збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди є втручанням держави в її особисте та сімейне життя.

Такий висновок узгоджується, зокрема, зі статтею 8 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод від 04 листопада 1950 року, відповідно до якої кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції. Органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із [законом](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2017_10_19/pravo1/T102297.html?pravo=1) і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

Згідно частини першої [статті 6](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_39/ed_2017_10_19/pravo1/T102297.html?pravo=1#39) [Закону України від 01 червня 2010 року № 2297-VI «Про захист персональних даних»](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_64/ed_2017_10_19/pravo1/T102297.html?pravo=1#64) (далі - Закон № 2297-VI), мета обробки персональних даних має бути сформульована в законах, інших нормативно-правових актах, положеннях, установчих чи інших документах, які регулюють діяльність володільця персональних даних, та відповідати законодавству про захист персональних даних.

Персональні дані - це відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована ([стаття 2 Закону № 2297-VI](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_10/ed_2017_10_19/pravo1/T102297.html?pravo=1#10)).

Обробка персональних даних здійснюється для конкретних і законних цілей, визначених за згодою суб'єкта персональних даних, або у випадках, передбачених законами України, у порядку, встановленому законодавством.  Не допускається обробка даних про фізичну особу, які є конфіденційною інформацією, без її згоди, крім випадків, визначених [законом](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2017_10_19/pravo1/T102297.html?pravo=1), і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (частини 5, 6 [статті 6 вказаного Закону](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_39/ed_2017_10_19/pravo1/T102297.html?pravo=1#39)).

Таким чином, принципами обробки персональних даних є відкритість і прозорість, відповідальність, адекватність та не надмірність їх складу та змісту стосовно визначеної мети їх обробки, а підставою обробки персональних даних є згода суб'єкта персональних даних.

Сьогодні одночасно діють Положення про паспорт громадянина України, затверджене [Постановою Верховної Ради України від 26 червня 1992 року № 2503-ХІІ](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2018_02_28/pravo1/T250300.html?pravo=1) (далі – Постанова № 2503-ХІІ) та [Закон України від 20 листопада 2012 року № 5492-VI «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2018_01_01/pravo1/T125492.html?pravo=1) (далі - Закон № 5492-VI).

Разом з тим, паспортизація громадян України здійснюється відповідно до вимог [Закону № 5492-VI](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2018_01_01/pravo1/T125492.html?pravo=1) (у редакції, викладеній згідно із [Законом України від 14 липня 2016 року № 1474-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, спрямованих на лібералізацію Європейським Союзом візового режиму для України»](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2016_07_14/pravo1/T161474.html?pravo=1)), яким встановлено форму, зокрема, такого документа, як паспорт громадянина України, та вимоги/умови щодо його отримання. Зразок і технічний опис бланка паспорта громадянина України затверджено [Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 302 «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України»](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2018_03_21/pravo1/KP150302.html?pravo=1) (далі - Постанова № 302), відповідно до якої з 01 листопада 2016 року паспорт громадянина України виготовляється лише у формі пластикової картки типу ID-1, що містить безконтактний електронний носій відповідно до Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України, затвердженого тією ж Постановою № 302.

При цьому, законодавством не врегульовано питання щодо наслідків відмови особи від обробки її персональних даних, тобто фактично відсутня будь-яка альтернатива такого вибору, що в свою чергу обумовлює неякість [закону](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2017_10_19/pravo1/T102297.html?pravo=1) та порушення конституційних прав такої особи.

При цьому, за загальним правилом та міжнародними нормами, реалізація державних функцій має здійснюватися без примушення людини до надання згоди на обробку персональних даних, їх обробка повинна здійснюватись, як і раніше, в межах і на підставі тих [законів](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2017_10_19/pravo1/T102297.html?pravo=1) і нормативно-правових актів України, на підставі яких виникають правовідносини між громадянином та державою. При цьому, згадані технології не повинні бути безальтернативними і примусовими. Особи, які відмовилися від обробки їх персональних даних, повинні мати альтернативу - використання традиційних методів ідентифікації особи.

Проте, норми [Закону № 5492-VI](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2018_01_01/pravo1/T125492.html?pravo=1) на відміну від норм Положення № 2503-XII не тільки звужують, але фактично скасовують право громадянина на отримання паспорту у вигляді паспортної книжечки без безконтактного електронного носія персональних даних, який містить кодування його прізвища, ім'я та по-батькові, що є безумовним порушенням вимог [статті 22 Конституції України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_66/ed_2016_06_02/pravo1/Z960254K.html?pravo=1#66), яка забороняє при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод, не відповідає вимогам якості закону (тобто втручання не було «встановлене законом») не було «необхідним у демократичному суспільстві» у тому сенсі, що воно було непропорційним цілям, які мали бути досягнуті, не покладаючи на особу особистий надмірний тягар. Зазначене допускає свавільне втручання у право на приватне життя, що становить порушення статті 8 Конвенції. Про це також наголосила Велика Палата Верховного Суду у Постанові від 19 вересня 2018 року (Справа № 806/3265/17 (Пз/9901/2/18), зобов’язуючи Управління Державної міграційної служби України оформити та видати паспорт громадянина України у формі книжечки відповідно до Положення про паспорт громадянина України.

У зв’язку із наведеним, вносимо проект Закону України «Про паспорт громадянина України у формі книжечки».

**2. Цілі і завдання прийняття акта**

Мета проекту полягає у відновленні права громадян на отримання паспорта громадянина України у формі книжечки.

**3. Загальна характеристика і основні положення проекту акта**

У законопроекті пропонується встановити, що паспорт громадянина України у формі книжечки є документом, що посвідчує особу власника та підтверджує громадянство України. Паспорт є дійсним для укладання цивільно-правових угод, здійснення банківських операцій, оформлення доручень іншим особам для представництва перед третьою особою лише на території України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України.

Термін дії паспорта громадянина України у формі книжечки не обмежується.

До паспорта громадянина України у формі книжечки при досягненні громадянином 25- і 45-річного віку вклеюються нові фотокартки, що відповідають його вікові. Паспорт, в якому не вклеєно таких фотокарток при досягненні його власником зазначеного віку, вважається недійсним.

У проекті також визначаються вимоги до паспорта громадянина у формі книжечки, порядок видачі, обміну паспорта громадянина України у формі книжечки та порядок користування ним, а також вносяться зміни до Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус».

**4. Стан нормативно-правової бази у даній сфері правового регулювання**

У даній сфері правового регулювання діють: Конституція України, Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», Положення про паспорт громадянина України, затверджене [Постановою Верховної Ради України від 26 червня 1992 року № 2503-ХІІ](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2018_02_28/pravo1/T250300.html?pravo=1).

Прийняття проекту Закону України не потребуватиме внесення змін до інших законів України.

**5. Фінансово-економічне обґрунтування**

Прийняття даного проекту не потребує додаткових витрат з Державного бюджету України.

**6. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття акта**

Прийняття проекту Закону забезпечить відновлення порушеного права громадян на отримання паспорту у формі книжечки.

**Народні депутати України НОВИНСЬКИЙ В.В.**

**ГРИБ В.О.**

**МАГЕРА С.В.**

**ШПЕНОВ Д.Ю.**

**ШЕНЦЕВ Д.О.**