



вул. Інститутська, 21/8
01008, м. Київ, Україна

Tel.: (+380 44) 253 2203
Fax.: (+380 44) 226 3427
E-mail: hotline@ombudsman.gov.ua
http:// www.ombudsman.gov.ua

21/8, Instytutska str.
Kyiv, 01008, Ukraine

№ 1-2499/17-107

«06 листопада 2017» р.

Конституційний Суд України

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПОДАННЯ

*щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень абзацу першого пункту 40 Розділу VI «Прикінцеві та перехідні
положення» Бюджетного кодексу України*

1. Відповідно до абзаців першого та другого пункту 40 Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51, ст. 572, в редакції Закону № 1789-VIII від 20.12.2016) встановлено, що під час здійснення повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат Міністерство фінансів України має право на безоплатне отримання інформації, що містить банківську таємницю, персональні дані, та на доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування.

Для отримання та обробки таких персональних даних Міністерство фінансів України не потребує отримання на це згоди фізичних осіб (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51, ст. 572, із змінами, внесеними згідно із Законом № 1789-VIII від 20.12.2016).

Відповідно до Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. №375, Мінфін відповідно до покладених на нього завдань здійснює на підставі результатів аналізу персональних даних та інформації, що містить банківську таємницю, верифікацію та моніторинг достовірності інформації, поданої фізичними особами для нарахування та своєчасного і в повному обсязі отримання соціальних виплат, пільг, субсидій, пенсій, заробітних плат, інших виплат, що здійснюються за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів.

коштів Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, та визначає порядок отримання, обробки та захисту такої інформації (підпункт 24-1 пункту 4).

Мінфін для виконання покладених на нього завдань має право отримувати безоплатно, зокрема, від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, Національного банку, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, підприємств, установ і організацій, банків та інших фінансових установ незалежно від форми власності персональні дані отримувачів усіх видів соціальних виплат, пільг, субсидій, пенсій, заробітних плат, інших виплат, що здійснюються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, інформацію, що містить банківську таємницю, для здійснення верифікації та моніторингу достовірності поданої отримувачами зазначених виплат інформації. Така інформація подається в електронному вигляді, у тому числі у вигляді баз даних (абзац сімнадцятий підпункту 2 пункту 6).

2. Україна є демократичною, правовою, соціальною державою, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються 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 (статті 1, 3 Конституції України).

Ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України. Не допускається 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 прав людини (частини перша, друга статті 32 Конституції України).

Конституційний Суд України, даючи офіційне тлумачення частин першої, другої статті 32 Конституції України, вирішив, що інформація про особисте та сімейне життя особи (персональні дані про неї) - це будь-які відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована, а саме: національність, освіта, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, матеріальний стан, адреса, дата і місце народження, місце проживання та перебування тощо, дані про особисті майнові та немайнові відносини цієї особи з іншими особами, зокрема членами сім'ї, а також відомості про події та явища, що відбувалися або відбуваються у побутовому, інтимному, товариському, професійному, діловому та інших сферах життя особи, за винятком даних стосовно виконання повноважень особою, яка займає посаду, пов'язану зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування. Така інформація про фізичну особу та членів її сім'ї є конфіденційною і може бути поширена тільки за її згодою, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (абзац п'ятий п. 3.3. Рішення Конституційного Суду України від 20 січня 2012 року справа № 2-рп/2012).

Даючи офіційне тлумачення положень частин першої, другої статті 32 Конституції України у системному зв'язку з частиною другою статті 34 цієї Конституції, Конституційний Суд України дійшов висновку, що збирання, зберігання, використання та поширення державою, органами місцевого самоврядування, юридичними або фізичними особами конфіденційної інформації про особу без її згоди є втручанням в її особисте та сімейне життя, яке допускається винятково у визначених законом випадках і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (Рішення від 20 січня 2012 року справа № 2-рп/2012).

Відповідно, оскаржувана норма є підставою для втручання у особисте життя людини, оскільки надає повноваження державному органу збирати, зберігати, використовувати конфіденційну інформацію про неї без її згоди.

З огляду на вказане таке нормативне регулювання має відповідати принципу верховенства права, закріпленому в частині першій статті 8 Конституції України.

Одним з елементів принципу верховенства права є правова визначеність положень законів та інших нормативно-правових актів (абзац перший п. 2.4 Рішення КСУ від 08.06.2016р., № 3рп/2016).

За правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною у Рішенні від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України виходить із того, що принцип правової визначеності не виключає визнання за органом державної влади певних дискреційних повноважень у прийнятті рішень, однак у такому випадку має існувати механізм запобігання зловживанню ними. Цей механізм повинен забезпечувати, з одного боку, захист особи від свавільного втручання органів державної влади у її права і свободи, а з другого - наявність можливості у особи передбачати дії цих органів.

3. Конституційне регулювання права на повагу до особистого та сімейного життя, роз'яснення якого надано Конституційним Судом України у вказаному вище Рішенні, узгоджується із міжнародно-правовими актами.

Так, зокрема, у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція з прав людини) визначено, що 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 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 (стаття 8).

За позицією Конституційного Суду України, висловленою у Рішенні від 01.06.2016 р., № 2-рп/2016, Конституційний Суд України враховує приписи

чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та практику тлумачення і застосування цих договорів міжнародними органами, юрисдикцію яких визнала Україна, зокрема Європейським судом.

Враховуючи, що право на особисте життя, гарантоване статтею 32 Конституції України, кореспондується з правом на повагу до приватного життя, гарантованого статтею 8 Конвенцією з прав людини, вбачається доцільним враховувати практику Європейського суду, що стосується вимог до національного законодавства, яке врегульовує випадки втручання у вказане право, в аспекті його передбачуваності.

Відповідно до усталеної практики Європейського суду закон, на підставі якого здійснюється втручання у приватне життя особи, має бути достатньо доступним та передбачуваним, тобто він повинен бути сформульованим достатньо чітко, щоб особа могла, у разі необхідності отримавши відповідну консультацію, регулювати свою поведінку. Для того, щоб національне законодавство відповідало цим вимогам, воно має забезпечувати достатній правовий захист від свавілля та, відповідно, достатньо чітко визначати обсяг свободи розсуду, яка надається компетентним органам влади, та порядок її здійснення.

Аналіз практики Європейського суду вказує, що відповідність закону принципу верховенства права досліджується, зокрема, через зв'язок між передбачуваністю норми та наділенням державного органу дискреційними повноваженнями.

Так, наприклад, у справі «Л. Х. проти Латвії» щодо тлумачення фрази «згідно із законом» Європейський суд вказав на вимогу, щоб оскаржуваний критерій мав певну основу в національному законодавстві, яка була б сумісною з принципом верховенства права, який, у свою чергу, означає, що національне законодавство має містити точні формулювання і дозволяти адекватно захиститися від свавілля. Відповідно, національне законодавство повинно з високою точністю визначати обсяг прав, який надається компетентним органам, та способи їхнього застосування (рішення від 29 квітня 2014 р. справа №52019/07, п. 47).

У вказаній справі Європейський суд дійшов висновку про порушення статті 8 Конвенції в зв'язку з тим, що втручання в гарантоване право шляхом збору інформації про медичне лікування заявниці державною установою не було згідно із законом, оскільки закон не було сформульовано з достатньою чіткістю та він не надавав належний юридичний захист від свавілля. Відсутність юридичного захисту від свавілля Європейський суд вбачав в тому, що закон поряд з наданням повноважень щодо збору інформації про особу при цьому не визначав з високою точністю обсяг повноважень, який надається органам, та способи їх застосування. Такий стан законодавства дозволяв державній установі збирати інформацію про особу за будь-який період, не аналізувати, чи необхідна така інформація для досягнення легітимної мети, яка переслідувалась, аналізувати відповідність запитуваної інформації щодо тих подій, які розслідувались.

У рішенні по справі «Malone проти Великої Британії» Європейський суд вказав, що «не відповідатиме верховенству права, якщо юридичну дискрецію, надану виконавчій владі, буде сформульовано мовою повноважень, не

поставлених у рамки. Таким чином, закон має вказувати обсяг будь-якої дискреції, яку надано відповідному органу та порядок її застосування з належною точністю з урахуванням легітимної мети передбачених заходів, з тим, щоб надати особі належний захист від свавільного втручання» (рішення від 02.08.1984 р., п. 68).

У рішенні Великої Палати Європейського суду по справі «S. та Марпер проти Сполученого Королівства» (рішення Європейського суду «S. та Марпер проти Сполученого Королівства», від 04 грудня 2008 року, №№ 30562/04 та 30566/04), яке стосувалось питання зберігання профілів ДНК людини правоохоронними органами, Європейський суд зазначив, що у цьому контексті, **надзвичайно важливо встановити чіткі та докладні положення, які визначають обсяг та порядок застосування зазначених заходів, а також мінімальні вимоги, які стосуються, серед іншого, тривалості, зберігання, використання відповідної інформації, доступу до неї третіх осіб, заходів для збереження недоторканності та конфіденційності інформації та порядку її знищення – це дає достатні гарантії від зловживань та свавілля органів влади** (рішення у справі «S. та Марпер проти Сполученого Королівства» від 04 грудня 2008 року, №30562/04 та 30566/04, з подальшими посиланнями).

Відповідно, враховуючи вищевказану практику Європейського суду, вбачається, що не буде відповідати принципу верховенства права закон, який передбачає втручання держави у особисте та сімейне життя людини у вигляді збору та зберігання її персональних даних, але при цьому не передбачає обсяг та порядок застосування відповідних заходів, а також мінімальні вимоги, які стосуються, серед іншого, повідомлення особи про зібрану інформацію, тривалості зберігання, використання відповідної інформації, доступу до неї третіх осіб, заходів для збереження недоторканності та конфіденційності інформації та порядку її знищення.

За відсутності таких положень норма закону, що передбачає повноваження збирати та зберігати персональні дані, надає необмежену дискрецію державному органу та її застосування не є передбачуваним для особи, що призводить до свавільного втручання у конституційне право на особисте життя.

7. На узгодженість практики Конституційного Суду України щодо тлумачення принципу верховенства права в аспекті дискреційних повноважень державного органу з відповідною практикою Європейського суду вказує Рішення КСУ від 08.06.2016 р. по справі №3-рп/2016. У цьому рішенні Конституційний Суд України визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), абзац сьомий частини дев'ятої статті 11 Закону України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми" від 21 листопада 1992 року № 2811-ХІІ з наступними змінами, згідно з яким виплата допомоги при народженні дитини припиняється "у разі виникнення інших обставин".

Такого висновку Конституційний Суд України дійшов, оскільки частина дев'ята статті 11 Закону вказує на те, що законодавець передбачив таку підставу для припинення виплати допомоги при народженні дитини, як "виникнення інших обставин", не закріпивши критеріїв їх визначення. Таким чином, Законом встановлено дискрецію органів державної влади у вирішенні питання про

припинення виплати вказаної допомоги, проте чітко не визначено її меж (абзац четвертий п. 2.4. вказаного Рішення).

Конституційний Суд України вказав, що дискреційні повноваження органу державної влади щодо припинення виплати допомоги при народженні дитини мають бути однозначно визначені у Законі. Натомість існування в ньому нечітко визначеного переліку підстав для припинення виплати допомоги при народженні дитини і наявність у органів соціального захисту населення таких дискреційних повноважень без визначення їх меж у Законі може призвести до порушення права особи на отримання допомоги при народженні дитини. Законодавче врегулювання підстав для припинення виплати допомоги при народженні дитини, передбачене в абзаці сьомому частини дев'ятої статті 11 Закону, свідчить про недотримання принципу правової визначеності як елемента принципу верховенства права, гарантованого частиною першою статті 8 Основного Закону України.

Аналогічно вказаній справі, аналіз змісту абзацу першого п. 40 Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України вказує на те, що законодавець передбачив право державного органу на втручання у особисте життя особи шляхом збору та зберігання персональних даних особи без її згоди, не закріпивши критеріїв визначення їх видів та обсягу, періодів часу, яких мають стосуватись персональні дані, строку їх зберігання, тобто не передбачив межі дискреційних повноважень. Відповідно, державний орган може на власний розсуд збирати будь-які персональні дані особи, за будь-який період і зберігати їх протягом невизначеного часу, самостійно визначати, чи необхідно повідомляти особу про зібрану інформацію. Таким чином, оскаржуваним положенням Бюджетного кодексу України встановлено дискрецію органу державної влади у вирішенні питання про зміст та обсяг персональних даних, які збираються та зберігаються, проте чітко не визначено її меж.

Значення права на особисте життя в демократичному суспільстві було підкреслено Конституційним Судом України у одній із справ. Так, було наголошено, що 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 (абзац четвертий п. 3.1. Рішення Конституційного Суду України від 20 січня 2012 року, № 2-рп/2012).

З огляду на фундаментальну цінність права людини на особисте життя та обов'язок держави його поважати вбачається, що дискреційні повноваження органу державної влади щодо збору та зберігання персональних даних особи мають бути однозначно визначені законом. На це також вказує конституційне положення п. 1 статті 92 Конституції України, відповідно до якого виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод.

Натомість передбачення нечітко визначеного змісту та обсягу персональних даних, що збираються та зберігаються, і наявність у державного органу дискреційних повноважень без визначення їх меж у законі неминуче призведе до свавільного втручання у право людини на особисте життя. Таке законодавче регулювання повноважень державного органу щодо збору персональних даних

особи, передбачене в абзаці першому п. 40 Бюджетного кодексу України, свідчить про недотримання принципу правової визначеності як елемента принципу верховенства права, гарантованого частиною першою статті 8 Основного Закону України, що призведе до порушення права особи, гарантованого частиною першою статті 32 Конституції України.

Керуючись статтями 101 і 147, частиною другою статті 150 Конституції України, п. 1 частини першої статті 7, статтею 50, п.1 частини першої та частиною третьою статті 51, частиною першою статті 52 Закону України “Про Конституційний Суд України” (*Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 35, ст.376*), п. 3 частини першої статті 13 та статтею 15 Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”,

ПРОШУ:

Визнати таким, що не відповідає положенням частини першої статті 8 та частини першої у поєднанні із частиною другою статті 32 Конституції України, абзац перший п. 40 Розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України в частині, що передбачає право Міністерства фінансів України на отримання інформації, що містить персональні дані.

У конституційному провадженні за цим поданням братиму участь особисто.

Додатки:

1. Конституція України (витяг).
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (витяг).
3. Положення про Міністерство фінансів України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375 (витяг).
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (витяг).
5. Рішення Конституційного Суду України від 20.01.2012 р. № 2-рп/2012 (витяг).
6. Рішення Конституційного Суду України від 08.06.2016р. № 3рп/2016 (витяг).
7. Рішення Конституційного Суду України від 22.09.2005 р. № 5-рп/2005 (витяг).
8. Рішення Конституційного Суду України від 01.06.2016 р. № 2-рп/2016 (витяг).
9. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Л. Х. проти Латвії» від 29.04.2014 р., заява № 52019/07 (витяг).
10. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Malone проти Великої Британії» від 02.08.1984 р. (витяг).
11. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «S. та Марпер проти Сполученого Королівства» від 04 грудня 2008 року,заяви №№ 30562/04 та 30566/04 (витяг).

В.В. Лутковська