

Ідентифікація осіб в умовах збройного конфлікту в Україні

Автор: Андрій Солодько

Реалізації прав та отриманню послуг передують процеси встановлення особи, який зазвичай зводиться до простої перевірки документів. Однак коли паспортні документи видають вперше або їх необхідно замінити, встановлення особи відбувається шляхом співставлення поданих даних із даними з реєстрів. Через ненаповненість Єдиного державного демографічного реєстру в Україні для цього досі використовують паперові картки, які зберігаються в обласних центрах. Через це з початком військового конфлікту держава втратила можливість ідентифікувати осіб у Донецькій, Луганській областях та АР Крим за звичайною процедурою, і вони змушені встановлювати особу через суд, що потребує додаткових часових та фінансових ресурсів. У таких умовах ефективним рішенням є розширення можливостей застосування адміністративної процедури.

Надання послуг державних органів та приватних установ часто потребує встановлення особи. Це пов'язано з тим, що реалізація багатьох прав та виконання обов'язків є персоналізованими: відкриття рахунку в банку, страхування, отримання субсидії, сплата штрафу, оформлення документів, звернення в суд. Встановлення особи складається з двох взаємопов'язаних процедур: ідентифікації та верифікації.

В Україні ідентифікацію осіб, котрі не отримували біометричних документів, проводять з використанням Форми №1¹, яку заповнюють при оформленні паспортного документа вперше². Вона зберігається в паперовому вигляді в обласних управліннях Державної міграційної служби та містить дані, які вносять до паспорта, у тому числі й вклеєну фотокартку. Ідентифікація є передумовою надання будь-яких адміністративних послуг, пов'язаних із паспортизацією. На практиці це звірка даних, що містяться в Формі №1, з тими, що подає особа з метою ідентифікації для оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсними та знищення документів.

Із втратою контролю над Донецьком, Луганськом та Сімферополем держава втратила доступ до документів, що зберігалися в обласних управліннях ДМСУ, та можливість проводити ідентифікацію громадян, які проживають на всій території Донецької та Луганської областей та АР Крим. Йдеться про приблизно 8,5 млн. осіб.

У разі необхідності відновити втрачені документи або внести до них зміни, ці особи будуть змушені проходити складну процедуру ідентифікації в суді, що вимагає додаткових фінансових та часових затрат, оскільки чинна адміністративна процедура не дає такої можливості.

У світовій практиці вже мали місце випадки, коли в умовах кризи доводилось змінювати систему встановлення особи. Україні варто звернути увагу на цей досвід, а також на сучасні моделі ідентифікації.

Винеска 1. Визначення основних понять

Ідентифікація — це встановлення особи шляхом порівняння наданих даних, у тому числі біометричних, з інформацією, наявною в реєстрах, картотеках, базах даних³.

Верифікація — це встановлення особи на основі даних, наданих особою, без звернення до відповідних реєстрів та баз даних⁴. Ці процедури дозволяють дотримуватися принципу «одна людина — одна особа», який є основоположним при наданні ідентифікаційних документів населенню.

1 Форма передбачена [Інструкцією щодо правил та порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України](#).

2 Детальний порядок встановлено [Інструкцією щодо правил та порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України](#).

3 П.6 ч.1 ст. 3 ЗУ «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»

4 П.10 ч.1 ст. 3 ЗУ «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»

Іноземний досвід

Є дві системи ідентифікації: централізована та децентралізована, які відрізняються способом збору даних та їх зберігання.

Централізована модель

(ЄС, США, Великобританія, Канада, Австралія)

Процедура проведення ідентифікації та верифікації в цих країнах характеризується високим рівнем застосування технологій. Усі дані зберігаються в цифровому вигляді в єдиному реєстрі, у якому діє **one-record system**⁵, що дозволяє централізовано вносити туди зміни. Верифікацію та ідентифікацію проводять органи, наділені повноваженнями у сфері міграції та охорони правопорядку: поліція, міграційна служба, спеціальні органи документування.

При здійсненні ідентифікації та верифікації щоразу в обов'язковому порядку перевіряють ім'я, прізвище, місце та дату народження, громадянство, за потреби додатково також сімейний стан та родинні зв'язки. При застосуванні такої моделі випадки втрати даних про особу практично неможливі. Тому процес ідентифікації та верифікації застосовують здебільшого до іноземців та мігрантів. Процедуру здійснюють на підставі доказів документального характеру: паспортних документів, які визнає країна призначення; паспортних документів, які не визнає країна призначення через невизнання відповідних територій; інших документів (водійське посвідчення, студентський квиток, свідоцтво про народження) чи їх копій.

Зазвичай за браку паспортних документів, які визнає держава призначення, проводять додаткові заходи з ідентифікації чи верифікації. До них належить лінгвістичний аналіз, оцінка біологічного віку, дактилоскопія⁶, фотоаналіз, ДНК-аналіз, інтерв'ю, перевірка реєстрів, запити до третіх країн.

Децентралізована модель

(Колумбія, Шрі-Ланка, Гаїті, Індонезія, Грузія, Молдова)

Ця модель цікава історією своєї появи, оскільки її вводили в часи, коли відповідні країни зазнавали досвіду масового внутрішнього переміщення, спричиненого збройними конфліктами чи природними катаклізмами. У цих країнах традиція отримання ідентифікаційних документів є порівняно новою. Раніше дані збирали здебільшого нецентралізовано у формі запису в різноманітні «книжки» на місцевому рівні та зберігання «персональних карток» в картотеках на регіональному рівні.

Як наслідок, така система не оновлювалася регулярно і була непристосована до обробки великих обсягів даних, обмін між реєстрами відбувався в ручному режимі, дані часто були відірвані від фактичного місця проживання. Тому всі документи видавали на місцевому рівні, але дані зберігали максимально централізовано – на регіональному, що дуже нагадує механізм, який діє в Україні. Таким чином, службовець на локальному рівні не має прямого доступу до документів і може отримати інформацію лише за запитом.

У разі необхідності проведення процедури ідентифікації чи верифікації органи виконавчої влади або спеціально створені органи (їх створюють здебільшого у разі потреби в одномоментній верифікації великої кількості людей) проводять внутрішні процедури та приймають докази без залучення судової гілки влади. До внутрішніх процедур належать запити на отримання копій виписок із сусідніх регіонів, якщо є така можливість, і співставлення різних реєстрів. Допустимими доказами вважають будь-які документальні докази, свідчення, особисту розписку чи підпис особи, яка звертається за верифікацією.

⁵ Система, яка дозволяє після внесення змін в один реєстр автоматично оновити дані в суміжних реєстрах.

⁶ Використання відбитків пальців з метою встановлення особи.

Грузія та Молдова зіштовхнулися з необхідністю проводити масову ідентифікацію внаслідок військових конфліктів та появи великої кількості ВПО. Це підштовхнуло їх до введення централізованого реєстру та спрощення процедури ідентифікації шляхом розширення повноважень позасудових органів та переліку допустимих доказів.

Ідентифікацію в Молдові проводять за допомогою особистої декларації, яку слід підписувати в присутності працівників Центру державних інформаційних ресурсів (органу, відповідального за ведення реєстрів) або представників дипломатичних установ. Далі державні органи самі проводять перевірку, отримуючи інформацію з реєстрів, установ, опитуючи свідків. Для пришвидшення процедури особа може подати докази самостійно. У разі виникнення сумнівів щодо достовірності поданої інформації приймають рішення про неможливість проведення ідентифікації. У такому випадку особа повинна звернутися в суд.

У Грузії обов'язки ідентифікації були покладені на органи реєстрації громадянського стану та новостворену Агенцію з розвитку громадських послуг (Civil Services Development Agency), оскільки вони уповноважені вести відповідний реєстр. Процедура ідентифікації подібна до молдавської: особа подає особисту декларацію та за можливості наявні докази, з нею проводять інтерв'ю. Далі державні органи самостійно перевіряють подані дані та виносять рішення, яке можна оскаржити в судовому порядку.

Українська система ідентифікації особи перебуває на перехідному етапі та має ознаки обох моделей. Ми все ще використовуємо децентралізовані реєстри, які ускладнюють процес ідентифікації, але вже централізовано збираємо дані для поступового переходу на нову модель. Проте відкритим залишається питання, як саме проводити ідентифікацію: підсилити адміністративну процедуру чи все ж таки віддавати перевагу ідентифікації в судовому порядку.

Таблиця 1. Порівняльний аналіз адміністративної та судової процедур ідентифікації

	Адміністративна процедура ідентифікації	Судова процедура ідентифікації ⁷
Хто здійснює ідентифікацію	ДМСУ	Суд загальної юрисдикції
Вартість	Безкоштовно	Оплата судового збору та юридичних послуг
Допустимі докази	Опитування свідків; дані, зібрані ДМСУ самостійно	Будь-які фактичні дані, які подає особа; дані, які отримує суд від ДМСУ
Достатність доказів	Не визначено законом, встановлює ДМСУ	Не визначено законом, встановлює суд
Термін проведення ідентифікації	2 місяці з дня звернення, термін може затягуватися	2 місяці з дня звернення, термін може затягуватися
Порядок оскарження рішення	У суді першої інстанції	В апеляційному провадженні

⁷ В порядку статті 256 ЦПК «Справи про встановлення фактів, що мають юридичне значення».

Переваги адміністративної процедури:

- спрощення процедури для споживача;
- здешевлення процедури;
- пришвидшення процедури;
- економія людських та бюджетних ресурсів для держави;
- посилення захисту прав людини:
 - зниження рівня дискримінації;
 - поява додаткової інстанції для судового оскарження.

Рекомендації до врахування

Для спрощення процедури ідентифікації особи та гарантії дотримання прав людини, пов'язаних із наявністю чинних паспортних документів (участь у виборах, свобода пересування, отримання державних послуг тощо) варто розширити використання адміністративної процедури.

Для цього достатньо провести зміни двом органам влади: Державній міграційній службі та Кабінету Міністрів.

Державній міграційній службі слід

1. Використовувати можливості інших реєстрів, щоб відновити втрачену інформацію
2. Закінчити перехід до *one-record system*.

Кабінету Міністрів України слід

1. Прийняти Порядок встановлення особи, яким визначити порядок здійснення адміністративної процедури.
2. Законодавчо визначити поняття ідентифікації та верифікації як складових процедури встановлення особи.

3. Спростити процедуру ідентифікації: визначити вичерпний перелік випадків, коли процедуру встановлення особи може проводити територіальний орган Державної міграційної служби. Обмежити перелік такими підставами:

а) подача особистої заяви;

б) отримання паспорта вперше;

в) випадки, коли неможливо встановити особу людини, яка звернулася із заявою про втрату документа, що посвідчує особу.

4. Встановити, що отримання персональних даних про особу в ході проведення процедури встановлення особи не потребує додаткової згоди на отримання та обробку її персональних даних для цілей ідентифікації особи.

5. Створити умови для надання послуг:

а) скоротити термін проведення ідентифікації з двох до одного місяця;

б) визначити, що достатньою для встановлення особи є будь-яка сукупність доказів – у тому числі документів та їхніх фотокопій, фотокарток, виписок із державних реєстрів, свідчень свідків – які дозволять встановити прізвище, ім'я, та дату народження особи;

в) дозволити використання інформації, що є банківською таємницею, у якості доказу і визначити процедуру доступу до неї державних органів;

г) визначити, що у разі відсутності документів із фотокарткою особи або їх фотокопій, за якими може бути встановлена особа, з метою встановлення особи за її письмовою згодою можна проводити опитування родичів, сусідів або будь-яких інших осіб (не менше двох);

г) визначити, що висновок ДМСУ, складений за результатами проведення адміністративної процедури встановлення особи, є достатньою підставою для видачі паспорта громадянина України та внесення особи до Єдиного демографічного реєстру.

При розробці Порядку встановлення особи слід врахувати такі **принципи його проведення**:

а) Тільки держава уповноважена проводити ідентифікацію та верифікацію особи, пов'язану з отриманням документів, що посвідчують особу. В інших сферах (банківські операції, надання соціальних чи адміністративних послуг) це можуть робити уповноважені юридичні особи приватного права.

б) Верифікацію та ідентифікацію треба проводити централізовано, що передбачає створення єдиної інтегрованої бази даних та вертикальної структури уповноважених державних органів.

в) Покарання за використання ідентичності третіх осіб або їхніх документів має бути невідворотним. Держава повинна прагнути створити таку систему, яка б не дозволяла одній особі використовувати декілька ідентичностей.

г) Держава повинна забезпечити надійну верифікацію, не обмежуючи права людини.

г) Неможливість ідентифікувати особу є підставою для невнесення інформації про особу до Єдиного демографічного реєстру.

Документ підготовлено в рамках співпраці з Данською Радою у справах біженців (DRC) та Центром інформації про права людини (ЦІПЛ). При написанні були використані результати обговорень, організованих за сприяння DRC.

Автор висловлює подяку за допомогу у підготовці матеріалу та рецензування Жерьобкіній Тетяні та Слободян Олександрі (CEDOS), а також Аношкіній Ользі (Восток-СОС).