



Warszawa, 16 kwietnia 2013 r.

STANOWIKO FUNDACJI PANOPTYKON DOTYCZĄCE USTAWY O SYSTEMIE INFORMACJI OŚWIATOWEJ

1. Uwagi wstępne

System informacji oświatowej (**dalej: SIO**) osiągnął niedawno pełną funkcjonalność – 9 kwietnia 2013 r. do bazy danych SIO przekazane zostały między innymi dane identyfikacyjne i dziedzinowe uczniów oraz nauczycieli. Mimo wdrożenia systemu, podstawowe założenia dotyczące funkcjonowania SIO budzą poważne wątpliwości z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych standardów ochrony praw i wolności obywateli. Zastrzeżenia te były zgłaszane jeszcze w trakcie procesu legislacyjnego¹.

Podstawowym założeniem nowego SIO jest integrowanie na poziomie centralnym danych osobowych uczniów i nauczycieli) w celu „usprawnienia polityki resortowej”². O skali przedsięwzięcia świadczy nie tylko liczba objętych nim osób (łącznie – jak się szacuje – ponad 5 milionów), ale również zakres zbieranych danych. Do centralnej bazy systemu informacji oświatowej trafiać bowiem będą nie tylko podstawowe informacje o uczniach (tj. imię i nazwisko czy PESEL), ale również m.in. informacje o rodzaju oddziału, do którego uczęszcza uczeń (w tym np. o uczęszczaniu do klasy z regionalnym językiem nauczania czy dodatkową nauką języka mniejszości narodowej), o korzystaniu z indywidualnego nauczania, o uzyskaniu lub nieuzyskaniu promocji, o korzystaniu z przedłużonego okresu nauki, o korzystaniu z internatu, o wypadkach, którym uległ uczeń będąc pod opieką szkoły. Zakres zbieranych danych wpływa na stopień ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo do prywatności³.

2. Ograniczenia prawa do prywatności i autonomii informacyjnej jednostki

Zgodnie z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP, „władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”. W przypadku SIO niezbędność zbierania tak szczegółowych danych na poziomie

¹ Por. Stanowisko Fundacji Panoptykon dotyczące projektu ustawy o systemie informacji oświatowej (<http://www.panoptykon.org/biblioteka/stanowisko-fundacji-panoptykon-dotyczace-projektu-ustawy-o-systemie-informacji-oswiatowej>).

² Argument przytoczony w dyskusji parlamentarnej poprzedzającej głosowanie nad ustawą 15 kwietnia 2011 r. przez przedstawiciela Ministerstwa Edukacji Narodowej (sprawozdanie stenograficzne z 90 posiedzenia Sejmu RP z 15 kwietnia 2011 r. – trzeci dzień obrad, s. 222-227).

³ W tym kontekście warto zwrócić uwagę na praktyczne zagrożenia związane z tworzeniem SIO. Zgodnie z informacjami podanymi przez Centrum Informatyczne Edukacji (państwowa jednostka budżetowa podległa Ministrowi Edukacji Narodowej; (<http://cie.men.gov.pl/index.php/aktualnoci/4-domylna/207-sio-a-usugi-firm-prywatnych-komunikat.html>) policja prowadzi obecnie czynności w sprawie skierowanej do szkół komercyjnej oferty dotyczącej wpisu do bazy danych funkcjonującej pod nazwą Elektroniczny System Informacji Oświatowej. Z informacji prasowych wynika, że dokonano w ten sposób próby wymuszenia od dyrektorów placówek oświatowych opłat za wprowadzenie danych do bazy danych, a jednocześnie uzyskania dostępu do samych danych. Jakkolwiek sprawa ta nie dotyczy bezpośrednio nowopowstałego systemu, jednak stanowi przykład zagrożeń, jakie mogą być z nim związane.

centralnym nigdy nie została wykazana. Naszym zdaniem istnieją zatem poważne wątpliwości co do konstytucyjności rozwiązań przyjętych w ustawie z 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz.U. nr 139 poz. 814, **dalej: ustawa o SIO**).

Baza danych SIO jest zbiorem danych prowadzonym na poziomie centralnym przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. Są w nim przetwarzane m.in. dane osobowe „uczniów, słuchaczy, wychowanków i absolwentów szkół i placówek oświatowych” (por. art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o SIO). Nie ma więc wątpliwości, że system informacji oświatowej jest prowadzony przez władze publiczne oraz polega na pozyskiwaniu, gromadzeniu i udostępnianiu informacji o obywatelach – wyczerpuje więc przesłanki wyrażone w art. 51 ust. 2 Konstytucji.

Kryterium „niezbędności w demokratycznym państwie prawnym” Trybunał Konstytucyjny zdefiniował w wyroku z 20 listopada 2002 r. (sygn. K 41/02). W ocenie Trybunału, pozyskiwanie informacji o obywatelach podlega ograniczeniom wynikającym nie tylko z art. 51 ust. 2, ale również art. 31 ust. 3. Przepisy te, analizowane łącznie, prowadzą do wniosku, że ograniczenie autonomii informacyjnej jednostki nie może być dokonywane w oparciu o kryterium wygody lub użyteczności. Pozyskiwanie informacji musi być konieczne do osiągnięcia jednego z wprost wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji celów. Należy również dokonać oceny, czy konstytucyjnie usprawiedliwionego celu nie da się osiągnąć w sposób mniej ingerujący w prawa jednostki. Jednocześnie TK zwrócił uwagę, że naruszanie autonomii informacyjnej jednostki jest „typowym dla czasów współczesnych instrumentem, po który władza publiczna chętnie sięga i dzięki któremu uzyskuje potwierdzenie swej pozycji wobec jednostki”.

Naszym zdaniem istnieją wątpliwości co do konstytucyjności SIO na dwóch poziomach: celu, któremu zbieranie danych osobowych na poziomie centralnym ma służyć (jego tożsamości z celami dopuszczalnymi na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz na poziomie faktycznej niezbędności – możliwości osiągnięcia założonych celów w mniej inwazyjny dla praw jednostki sposób.

2.1. Cel ograniczenia

Konstytucja dopuszcza ograniczenie praw i wolności obywatelskich tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla „bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”. Tymczasem system informacji oświatowej służy (zgodnie z art. 1 ustawy) pozyskiwaniu danych niezbędnych do prowadzenia polityki oświatowej państwa, efektywnego funkcjonowania systemu finansowania zadań oświatowych, analizy efektywności czy wykorzystania środków publicznych. Naszym zdaniem wskazane w ustawie cele nie są tożsame z tymi wskazanymi w art. 31 ust. 3. Trafnie ujęto to we wniosku grupy posłów do TK o zbadanie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy o SIO⁴: „uznanie usprawniienia polityk resortowych za wystarczające uzasadnienie gromadzenia informacji o obywatelach prowadziłoby do nieuchronnie do praktycznego zniesienia konstytucyjnie chronionej autonomii informacyjnej jednostki”.

2.2. Niezbędność ograniczenia

⁴ Wniosek grupy posłów z 25 stycznia 2012 r. do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania zgodności art. 14 pkt 24 i art. 18 ustawy o SIO z art. 31 ust. 3, art. 47 oraz art. 51 ust 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Postępowanie w sprawie wniosku (sygn. K 5/12) zostało umorzone postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 6 listopada 2012 r. ze względu na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego.

Abstrahując od dopuszczalności centralnego gromadzenia danych o uczniach w celu realizacji wskazanego celu (o czym była mowa wyżej), mamy poważne wątpliwości co do niezbędności tego typu rozwiązań. Już w toku prac nad ustawą podnoszono, że integrowanie szczegółowych informacji o jednostkach na poziomie centralnym nie jest konieczne do sprawnego zarządzania systemem oświaty. W naszej ocenie dysfunkcjonalność poprzedniego systemu informacji oświatowej nie stanowi wystarczającego uzasadnienia dla tworzenia centralnej bazy danych o wszystkich uczniach.

Wątpliwości te potwierdza pośrednio również nowelizacja ustawy o SIO⁵, której generalnym celem było zwiększenie poziomu anonimowości gromadzonych w SIO danych. Wskutek zmian zrezygnowano ze zbierania na poziomie centralnym części informacji o uczniach (m.in. o korzystaniu przez nich z pomocy psychologiczno-pedagogicznej). Z uzasadnienia ustawy nowelizującej wynika, że przyczyną tej zmiany była krytyka przyjętych rozwiązań („zagrożenia, jakie zastrzeżenia te mogą spowodować dla procesu tworzenia nowego SIO”), a zmiany miały pozwolić zrealizować wartość „w tym momencie nadrzędną, tj. zbudowanie nowego jakościowo systemu informacji oświatowej”.

W wyniku wprowadzonych zmian zbiorcze dane o uczniach objętych pomocą będą generowane na podstawie informacji zgromadzonych w lokalnych bazach danych SIO, natomiast w sytuacji wydawania przez poradnie orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego poradnia nie będzie przekazywała do bazy danych SIO danych identyfikacyjnych ucznia, a jedynie numer, datę i przyczynę wydania orzeczenia. Co prawda z uzasadnienia ustawy nowelizującej wynika, że zmiany oznaczają „utrącenie określonej wartości” – narzędzia kontroli jakości i poprawności udzielanych uczniom świadczeń z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej. Jednak, jak się okazuje, system może (zdaniem samych jego twórców) z powodzeniem funkcjonować w formie nadanej przez ustawę nowelizującą, czyli w oparciu o tzw. metadane (dane o danych).

Ustawa o SIO stworzyła o znacznej części mieszkańców Polski centralną bazę danych, w której znajduje się wiele informacji, na podstawie których możliwe jest stworzenie precyzyjnego profilu poszczególnych osób. Stanowi to zatem głęboką ingerencję w prywatność oraz autonomię informacyjną. Taka ingerencja jest dopuszczalna w demokratycznym państwie prawa jedynie pod warunkiem spełnienia ścisłych warunków wynikających z Konstytucji RP. W naszej ocenie system informacji oświatowej tych warunków nie spełnia, nie istnieje bowiem konstytucyjnie dopuszczalny cel ograniczenia praw jednostek, a jednocześnie ograniczenia te nie są niezbędne. Wątpliwości dotyczące konstytucyjnej dopuszczalności zbierania danych w centralnej bazie systemu informacji oświatowej rozstrzygnąć może jedynie Trybunał Konstytucyjny. W związku z tym mamy nadzieję, że Rzecznik Praw Obywatelskich zdecyduje się zainicjować taką kontrolę.

⁵ Nowelizacja ustawy o SIO weszła w życie 31 sierpnia 2012 r. (Dz. U. poz. 941), była odpowiedzią na krytykę ustawy oraz złożenie przez grupę posłów wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.