

Warszawa, 23 maja 2016 r.

Szanowny Pan
Stanisław Szwed
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki
Społecznej

Szanowny Panie Ministrze,

z zainteresowaniem przyjęliśmy informację, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej planuje wprowadzenie zmian w ustawie o promocji zatrudnienia i instrumentach rynku pracy, które dotyczą m.in. profilowania pomocy dla osób bezrobotnych¹. Fundacja Panoptykon wielokrotnie formułowała zastrzeżenia względem tego rozwiązania. W 2015 roku przeprowadziliśmy badania dotyczące zasad i skutków profilowania². Nasze wnioski oparliśmy na szczegółowej analizie przepisów i dokumentów odnoszących się do nowego instrumentu, na danych statystycznych nt. profilowania pochodzących od ponad 100 urzędów pracy oraz na wywiadach z pracownikami urzędów pracy i osobami bezrobotnymi. Krytyczne uwagi dotyczące profilowania składał również Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Polski Komitet Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu – EAPN Polska.

Na podstawie naszych dotychczasowych działań możemy przedstawić następujące zastrzeżenia względem obecnie obowiązujących przepisów dotyczących profilowania pomocy oraz praktyki ich stosowania:

1. Brak przejrzystości

Kluczowym problemem, który wiąże się z profilowaniem osób bezrobotnych, jest brak przejrzystości. Przepisy dotyczące kategoryzacji są mało precyzyjne i nie wskazują m.in. szczegółowych reguł przetwarzania danych i dystrybuowania usług oferowanych przez urzędy pracy. Dokładne kryteria ustalenia profilu zawarte zostały tylko w dostępnych dla urzędników wytycznych, mających charakter wewnętrzny. Jednak nawet ten

¹ Dziennik Gazeta Prawna, *Urzędy pracy znowu do reformy. Do zmiany profilowanie bezrobotnych*, <http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/944612,urzed-y-pracy-do-reformy-profilowanie-bezrobotnych.html>.

² Raport Fundacji Panoptykon, *Profiling the Unemployed in Poland: Social and Political Implications of Algorithmic Decision Making*, https://panoptykon.org/sites/default/files/leadimage-biblioteka/panoptykon_profiling_report_final.pdf.

dokument nie wskazuje precyzyjnie, jak odbywa się liczenie punktów i przydzielanie do konkretnego profilu. W konsekwencji nawet urzędnicy nie znają dokładnie mechanizmu kategoryzacji, a tym samym stawiani są w biernej roli względem algorytmu profilującego.

Algorytm rządzący zasadami kategoryzacji nie jest dostępny publicznie³. W związku z tym osoby bezrobotne nie wiedzą, jakie cechy przeważały o przydzieleniu ich do konkretnej kategorii. Jeśli zbieranie, kategoryzacja i analiza danych stają się podstawą decyzji podejmowanych przez instytucje publiczne, przejrzystość tego procesu ma fundamentalne znaczenie. Bez niej osoba, której dane są przetwarzane, nie ma szans ocenić, czy w jej przypadku nie doszło do np. błędu. Przejrzystość decyzji podejmowanych w oparciu o algorytm w relacji państwo–obywatel ma jeszcze dodatkowy wymiar: pozwala stwierdzić, na ile działania administracji w ogóle mieszczą się w granicach prawa. Brak transparentności zwiększa natomiast nieufność obywateli wobec państwa i jego instytucji. Dodatkowo, nie pozwala na przeprowadzenie debaty dotyczącej zastosowanego mechanizmu m.in. w gronie naukowców, czemu bezpodstawnie towarzyszy budowanie legitymizacji profilowania jako narzędzia naukowego.

2. Automatyzm podejmowania decyzji

Zgodnie z oficjalnym uzasadnieniem, profilowanie pomocy miało doprowadzić do ujednoczenia oraz zobiektywizowania procesu udzielania pomocy przez urzędy pracy. Twórcy nowego systemu wychodzili z założenia, iż komputer będzie działał lepiej niż człowiek i decyzje podejmowane w zautomatyzowany sposób będą bardziej obiektywne. Jednak system kategoryzowania wykorzystywany w polskich urzędach opiera się na uproszczeniach, które nie uwzględniają bardzo wielu różnych skomplikowanych sytuacji życiowych. Na przykład zakres przyczyn pozostawania bez pracy nie obejmuje bezdomności czy pobytu w zakładzie karnym, które utrudniają wielu osobom wyjście z bezrobocia. Dodatkowo, twórcy nowego mechanizmu przekonywali, że samo profilowanie ma tylko pomagać w kategoryzowaniu osób bezrobotnych, a urzędnik zawsze będzie mógł samodzielnie podjąć decyzję o przydziale do profilu. Tymczasem, zgodnie z analizowanymi przez nas danymi, w dominującej większości przypadków decyzja ta była podejmowana automatycznie przez komputer⁴. Zaledwie w 0,58% sytuacji urzędnicy zdecydowali się na zmianę wygenerowanego przez system profilu.

3. Trudności z realizacją zakładanych celów

Reforma urzędów pracy wprowadzająca profilowanie miała przede wszystkim zapewnić większą efektywność działania tych urzędów oraz sprawić, że udzielana pomoc będzie

³ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 5 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SAB/Wa 1012/15 orzekł, że zasady klasyfikacji stosowane w profilowaniu pomocy stanowią informację publiczną. Wyrok stanowi konsekwencją wniosku o dostęp do informacji publicznej który w 2015 roku Fundacja Panoptykon skierowała do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

⁴ Dane pochodzą z listu Ministra Pracy i Polityki Społecznej adresowanego do dyrektorów powiatowych urzędów pracy z 2015 roku.

miała zindywidualizowany charakter (czyli dostosowany do sytuacji życiowej konkretnej osoby). Jednak sam proces kategoryzacji opiera się na generalizowaniu i automatycznym analizowaniu bardzo ogólnych danych. Dlatego przyjęty model profilowania wcale nie doprowadził do indywidualizacji udzielanej pomocy, a wręcz przeciwnie – zestandaryzował podział obywateli na kategorie.

Dodatkowym problemem jest przyjęty system finansowania urzędów pracy i premiowania ich efektywności. Dla samych urzędów bardziej opłacalne jest udzielanie pomocy tym osobom, które mają największą szansę na szybkie znalezienie pracy. W takiej sytuacji oprócz podziału osób bezrobotnych będącego skutkiem profilowania funkcjonuje dodatkowa kategoryzacja wynikająca z wytycznych dotyczących finansowania urzędów. Taka sytuacja może prowadzić do opisywanego w literaturze naukowej zjawiska „spijania śmietanki” (ang. *creaming*), czyli wspierania w pierwszej kolejności osób mniej tego wsparcia potrzebujących. Konsekwencją tego może być reprodukcja nierówności zamiast dostarczania pomocy osobom najbardziej potrzebującym.

4. Bezrobotny – „winnym”, nie „obywatelem”

Z analizy dokumentów dotyczących profilowania wynika, że urzędnicy zaangażowani w proces profilowania pomocy powinni traktować osoby bezrobotne w myśl zasady „ograniczonego zaufania”. W sposób szczególny dotyczy to osób zakwalifikowanych do III profilu, które są opisywane jako pozbawione motywacji i roszczeniowe. Wewnętrzne wytyczne informują, że bezrobotni mogą manipulować i oszukiwać urzędników, by tylko znaleźć się w upragnionej kategorii. Ta logika „podejrzanego” jest podstawą utrzymywania w tajemnicy np. zasad podziału na kategorie. Na poziomie przepisów przekłada się natomiast na brak gwarancji w dostępie do informacji o przetwarzanych danych czy możliwości odwołania się od wyniku wygenerowanego przez komputer.

5. Ograniczanie pomocy

W oficjalnych komunikatach każdy profil pomocy miał być „tak samo dobry”. Jednak konstrukcja podziału środków publicznych i form pomocy wskazuje, że osoby trafiające do profilu II mogą otrzymać znacznie szerszy wachlarz wsparcia niż te zakwalifikowane do profilu I, a zwłaszcza profilu III. Osobom przydzielonym do trzeciej kategorii można np. zaoferować programy specjalne, jednak są one bardzo trudne do zorganizowania – co potwierdzają statystyki. Aż 38% przebadanych przez nas urzędów pracy nie oferuje żadnego programu dla osób z III profilu. Natomiast w tych urzędach, które uruchamiają takie programy, zazwyczaj adresuje się je do niewielkiego grona osób. Bardzo szybko więc profil III został uznany przez osoby bezrobotne i urzędników za gorszy.

6. Ryzyko dyskryminacji i nierównego traktowania

W trakcie profilowania gromadzone są takie dane, jak płeć, wiek, niepełnosprawność. Obowiązujące przepisy prawne zakazują dyskryminacji stosowanej ze względu na te cechy. Istnieje ryzyko, że mogą one jednak warunkować przydział do konkretnego

profilu, a więc i uzyskanie wsparcie ze strony urzędu pracy. Analizowane przez nas dane statystyczne nie wykazały jednoznacznie korelacji, na podstawie których moglibyśmy stwierdzić systemową dyskryminację w ramach procedury profilowania. Jednak dokumenty otrzymane w drodze dostępu do informacji publicznej od Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wskazują m.in., że płeć osób bezrobotnych jest różnie oceniana – kobiety otrzymują wyższą liczbę punktów. Taka sytuacja może prowadzić do zakazanej dyskryminacji w dostępie do instrumentów rynku pracy.

7. Kwestia ubezpieczenia zdrowotnego

Dużo problemów dla funkcjonowania urzędów pracy generuje powiązanie ubezpieczenia zdrowotnego ze statusem osoby bezrobotnej. Wydaje się, że z tego właśnie powodu starano się skategoryzować osoby rejestrujące się w urzędach pracy jedynie w celu uzyskania ubezpieczenia jako profil III. Miało to umożliwić odstąpienie od wymuszania na tej grupie wizyt u pracodawców (nieobjęcie jej pośrednictwem pracy) oraz częstszych kontaktów z samym urzędem pracy. W konsekwencji miało przełożyć się na lepsze relacje urzędów pracy z pracodawcami. Efektem niepożądanym takiego działania jest zmniejszenie kontaktów między urzędami pracy a innymi osobami włączonymi do profilu III., które mogłyby być zainteresowane podjęciem pracy oraz skorzystaniem z innych form wsparcia.

Rekomendacje

Naszym zdaniem Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki społecznej powinno przede wszystkim dokonać dokładnej i publicznie dostępnej oceny, czy profilowanie pomocy w ogóle realizuje cele dla których zostało ono pierwotnie wdrożone oraz w jaki sposób wpływa na realizację praw obywateli. W przypadku negatywnej oceny należy zastanowić się nad dalszym utrzymywaniem tego systemu kategoryzacji. Jeżeli Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej uzna, że profilowanie pomocy powinno obowiązywać w obecnym kształcie, wówczas – naszym zdaniem – powinny zostać wprowadzone niniejsze rekomendacje szczegółowe:

- Wszystkie kwestie związane z profilowaniem pomocy dla osób bezrobotnych powinny być w sposób szczegółowy uregulowane na poziomie powszechnie obowiązujących przepisów, a nie wewnętrznych wytycznych czy okólników. System powinien być przejrzysty i zrozumiały zarówno dla urzędników, jak i dla osób bezrobotnych. Osoby bezrobotne powinny wiedzieć, jakie są konsekwencje profilowania oraz dlaczego zostały przydzielone do konkretnego profilu. Informacja taka mogłaby być przekazywana m.in. w formie przystępnej broszury, wskazującej od czego zależy przydział do konkretnego profilu.
- Obowiązująca ustawa o promocji zatrudnienia i instrumentach rynku pracy powinna zawierać odpowiednie gwarancje dotyczące praw osoby bezrobotnej. Gwarancje takie powinny obejmować: prawo do uzyskania informacji o tym, jakie dane są gromadzone i jak wpływają one na decyzję o przydziale do profilu; prawo do

odwołania się od decyzji podjętej przez system informatyczny i weryfikacji takiej decyzji przez urzędnika lub jego przełożonego.

- Obecnie działający system powinien zostać oceniony pod kątem standardów przeciwdziałania dyskryminacji. Wyeliminowane powinny zostać wszelkie rozwiązania związane m.in. z nierównym traktowaniem np. kobiet czy osób niepełnosprawnych.
- Z dokumentów dotyczących profilowania powinny zniknąć wszystkie sformułowania, które oparte są na stereotypach i mogą uzasadniać działania prowadzące do stygmatyzacji i dyskryminacji.
- Należy dążyć do rozłączenia ubezpieczenia zdrowotnego ze statusem osoby bezrobotnej, zamiast nasilać działania kontrolne, które niepotrzebnie zabierają czas pracownikom urzędów pracy oraz generują niepożądane konsekwencje i zagrożenia dla praw obywatelskich.

Bardzo liczymy, że będzie Pan otwarty na głos organizacji pozarządowych. Ze swojej strony deklarujemy gotowość do współpracy. Prosimy również o możliwość spotkania w celu szczegółowego przedstawienia i przedyskutowania naszych postulatów.

Z poważaniem,



Małgorzata Szumańska
Wiceprezeska

Do wiadomości:

- Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
- Rzecznik Praw Obywatelskich