



Warszawa, 1 czerwca 2009 r.

**Szanowna Pani
Hanna Gronkiewicz-Waltz
Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy**

LIST OTWARTY

Szanowna Pani,

Fundacja Panoptykon to nowa organizacja, utworzona w celu monitorowania przestrzegania praw człowieka w kontekście rozwoju społeczeństwa nadzorowanego oraz prowadzenia działań rzeczniczych w tym zakresie. Nasze głębokie zaniepokojenie wzbudziły zasady wprowadzenia przez Zakład Transportu Miejskiego w Warszawie („ZTM”) tzw. spersonalizowanej Warszawskiej Karty Miejskiej („WKM”). W naszej opinii, realizacja tego projektu w obecnym kształcie prowadzi do rażącego naruszenia prawa do prywatności i ochrony danych obywateli.

Wprowadzenie spersonalizowanej WKM jako jedyne dostępne nośnika dla tzw. biletów imiennych oraz związane z tym zbieranie i przechowywanie danych osobowych posiadaczy kart doprowadzi do naruszenia:

- (1) Konstytucji (art. 51), ponieważ gromadzone dane osobowe nie mogą zostać uznane za informacje niezbędne władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym;
- (2) ustawy o ochronie danych osobowych (art. 23 ust. 1, art. 24 ust. 1 oraz art. 26 ust. 1), ponieważ:
 - zgoda osób, których dane dotyczą, na przetwarzanie danych, wobec braku faktycznej alternatywy, będzie wymuszona, a tym samym nieskuteczna;
 - klienci nie są informowani o faktycznych celach i zakresie przetwarzania ich danych;
 - gromadzenie i przechowywanie danych osobowych klientów w bazie danych (w tym numeru PESEL i informacji o trasach przejazdów) nie jest uzasadnione obiektywnymi potrzebami, związanymi z realizacją umowy przewozu – narusza zasady celowości, adekwatności i ograniczenia czasowego.

W niniejszym liście przedstawiamy argumenty na poparcie tej tezy oraz postulowane przez nas rozwiązania, które zapewniłyby użytkownikom WKM należyłą ochronę prywatności.

Chcemy również zwrócić uwagę, że problemy i zagrożenia, które identyfikujemy w związku z projektem ZTM, pojawiają się także w innych miastach w związku z realizacją (planowaną lub już zakończoną) podobnych przedsięwzięć. Chcemy przy tym podkreślić, że problemem nie jest sama technologia – nie krytykujemy idei karty miejskiej, a jedynie zasady ustalone przez władze miejskie dla korzystania z niej oraz faktyczny brak alternatywy zmuszający osoby korzystające z tego rozwiązania do ujawnienia swoich danych i wyrażenia zgody na ich przetwarzanie. Nie tylko my zauważamy ten problem: wymuszanie ujawniania danych osobowych w związku z obsługą systemów komunikacji miejskiej jest krytykowane przez wiele organizacji pozarządowych na świecie, czego dowodem jest m.in. fakt przyznania w ostatnich latach władzom wielu Europejskich miast "antynagród" za inwigilację (tzw. *Big Brother Awards*),¹ właśnie ze względu na narzucanie ich mieszkańcom spersonalizowanych kart miejskich.

Na czym polega personalizacja Warszawskiej Karty Miejskiej

Na mocy uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 15 stycznia 2009 r.², imienne bilety okresowe (30- i 90-dniowe) będą mogły być ładowane na dotychczasowych, niespersonalizowanych WKM jedynie do 31 grudnia 2009 r., natomiast od 1 lipca 2010 r. możliwe będzie korzystanie jedynie z biletów kodowanych na nowych, spersonalizowanych nośnikach. Pasażerowie, chcący korzystać z imiennego biletu okresowego, będą zmuszeni złożyć wniosek o wydanie nowej WKM, z czym wiąże się konieczność podania danych osobowych.

W związku z tym projektem, ZTM rozpoczął zbieranie następujących danych: wizerunek, nr PESEL, imię i nazwisko, adres zamieszkania (w przypadku wypełniania wniosku za pośrednictwem Internetu również adres poczty elektronicznej) oraz – fakultatywnie – numer telefonu klienta. W oparciu o te dane ZTM tworzy bazę danych, w której jest również zapisywana historia używania karty, łącznie z informacjami umożliwiającymi ustalenie trasy podróży poszczególnych pasażerów (na podstawie zapisów dokonanych poprzez zbliżenie karty do kasowników lub bramek w metrze).

Przed wprowadzeniem spersonalizowanych WKM nie prowadzono takiej bazy, nie zbierano również danych pasażerów w momencie wystawiania WKM. Dla potrzeb identyfikacji, wystarczało wpisanie imienia i nazwiska oraz numeru dokumentu tożsamości na samej karcie. Natomiast w systemach informatycznych prowadzonych przez ZTM możliwa była jedynie identyfikacja numeru WKM, bez możliwości ustalenia tożsamości jej użytkownika.

Zasady przetwarzania danych osobowych

W swoich działaniach władze miasta i ZTM są zobowiązane przestrzegać podstawowych zasad przetwarzania danych osobowych, zawartych w: (1) art. 51 Konstytucji, zgodnie z którym nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby, a władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż **niezbędne** w demokratycznym państwie prawnym; oraz (2) ustawie o ochronie danych osobowych („Ustawa”)³. Zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt. 2 Ustawy, administrator danych jest zobowiązany do **poinformowania** osoby, której dane dotyczą, o celach i zakresie przetwarzania danych. Natomiast

¹ Por. np. <http://www.edri.org/edri-gram/number6.22/bba-czech-2008>

² Uchwała nr XLVII/1454/2009.

³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych.

zgodnie art. 26 ust. 1 powinien przestrzegać określonych zasad, mających na celu ochronę interesów osób, których dane dotyczą; w szczególności: **celowości** (dane powinny być zbierane dla oznaczonych, zgodnych z prawem celów i niepoddawane dalszemu przetwarzaniu, jeśli jest to niezgodne z tymi celami), **adekwatności** (dane powinny być adekwatne w stosunku do celów, w jakich są przetwarzane) i **ograniczenia czasowego** (dane w postaci umożliwiającej identyfikację osób, których dotyczą, nie mogą być przechowywane dłużej, niż jest to niezbędne do osiągnięcia celu przetwarzania).

W jaki sposób projekt personalizacji narusza zasady przetwarzania danych osobowych

Realizacja zaplanowanego projektu prowadzi do naruszenia powyższych zasad z powodów, które szczegółowo wyjaśniamy poniżej.

Po pierwsze, nie wykazano **niezbędności** zbierania danych klientów dla realizacji zadań publicznych, w tym wypadku zorganizowania i obsługi systemu transportu miejskiego. Wydaje się raczej, że rozwiązania przyjęte w uchwale Rady Miasta z 15 stycznia mają służyć ominięciu obowiązków nałożonych kilka lat temu przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Na mocy jego decyzji karty miejskie muszą być wydawane bezpłatnie. Nowy system ma, co do zasady, uniemożliwić bezpłatne wydanie WKM temu samemu pasażerowi częściej, niż co 10 lat, co, jak można domniemywać, służyć ma ograniczeniu ponoszonych kosztów.

Po drugie, nasze zastrzeżenia budzi polityka informacyjna ZTM. Zdecydowany nacisk w materiałach informacyjno-promocyjnych został położony na potencjalne korzyści, jakie z personalizacji kart mają odnieść pasażerowie. Tym samym niejako poza dyskusją publiczną pozostaje faktyczny cel projektu personalizowania WKM i problem związanego z nim przetwarzania danych. Co więcej, już we wniosku o wydanie WKM, gdzie umieszczono standardową klauzulę zgody na przetwarzanie danych, nie pojawia się precyzyjna informacja o wszystkich celach i rzeczywistym zakresie przetwarzania danych. W szczególności ZTM nie informuje klientów o możliwości gromadzenia informacji na temat historii ich przejazdów ani o tym, jak długo miałyby one być przechowywane; podczas gdy – jeżeli wierzyć doniesieniom prasowym⁴ – gromadzenie tych informacji już obecnie ma miejsce. Brak tych informacji stanowi naruszenie przewidzianego w Ustawie **obowiązku informacyjnego**.

Po trzecie, poważne zastrzeżenia budzi **celowość** przetwarzania danych. Najczęściej przytaczanym argumentem dla uzasadnienia potrzeby gromadzenia danych klientów jest możliwość zablokowania zagubionej karty i odtworzenia zakupionego biletu. Naszym zdaniem, wskazywane pozytywne skutki są tak naprawdę iluzoryczne albo możliwe do osiągnięcia w inny sposób. Nie wykazano, że założonych celów nie da się osiągnąć za pomocą mniej inwazyjnych środków, na przykład poprzez zapisywanie pewnych danych identyfikujących klientów jedynie na kartach, natomiast bez umieszczania ich w bazie danych (w której nadal znajdowałyby się jedynie numery kart). Szczególnie nieuzasadnione wydaje się gromadzenie danych na temat tras przejazdów pasażerów. ZTM, jak dotąd, w ogóle nie podejmował prób uzasadnienia tych działań. Jednak nawet potencjalny argument o konieczności analizowania przepływu pasażerów dla potrzeb usprawnienia systemu transportu miejskiego, nie uzasadniłby tak daleko idącej ingerencji w prywatność klientów. Z jednej strony, taki system nie może funkcjonować bez wprowadzenia obowiązku wczytywania kart przy każdym przejeździe środkiem komunikacji miejskiej. Z drugiej, system monitorowania tzw. przepływów można z powodzeniem realizować bez przypisywania kartom danych osobowych pasażerów.

⁴ Zob. np. http://miasta.gazeta.pl/warszawa/1,34889,6437042,Pasazerowie_boja_sie_kart_ze_zdjeciem.html.

Po czwarte, wdrożenie systemu spersonalizowanych WKM w obecnym kształcie narusza zasadę **adekwatności**. Z całą pewnością, dla potrzeb zidentyfikowania strony umowy przewozu świadczonego środkami komunikacji miejskiej nie jest potrzebny ani numer PESEL, ani nawet imię i nazwisko zapisywane w bazie danych ZTM. Tak jak do tej pory, wystarczyłoby umieszczenie danych identyfikujących na samej karcie oraz przypisanie jej niepowtarzalnego numeru, którym klienci mogliby się posługiwać także w wypadku utraty karty w celu odzyskania biletu. Kolejną sprawą jest obowiązkowe umieszczenie wizerunku, który również trudno obronić jako niezbędny.

Wreszcie, nie jest jasne, jak długo dane pasażerów będą przechowywane w zbiorze przez ZTM, co narusza zasadę **ograniczenia czasowego**. Z punktu widzenia ochrony praw osób, których dane dotyczą, zasadnicze znaczenie ma nie tylko ustalenie precyzyjnych limitów czasowych, ale także ich adekwatność w stosunku do realizowanego celu. W największym stopniu problem ten dotyczy przechowywania informacji o trasach przejazdów, w przypadku których możliwym do przyjęcia standardem mógłby być limit 24 godzin.

Wymuszanie danych i zagrożenia związane z ich gromadzeniem

Nasz zdecydowany sprzeciw budzi przymus udostępnienia danych, jakiemu będą w istocie poddani użytkownicy WKM (ze względu na faktyczny monopol ZTM dotyczy to wszystkich osób korzystających z transportu publicznego w Warszawie). Mimo że klienci ZTM formalnie wyrażają zgodę na przetwarzanie ich danych osobowych w momencie dokonywania zakupu spersonalizowanej karty, po ograniczeniu możliwości wyboru nośnika będzie to **zgoda iluzoryczna i wymuszona**. Docelowo zawarcie umowy przewozu na okres 30- i 90-dniowy będzie możliwe tylko przy skorzystaniu ze spersonalizowanej karty miejskiej. To rozwiązanie odbierze klientom możliwość realnego wyboru, co do sposobu zawarcia umowy przewozu (ze względu na zdecydowanie wyższy koszt takim rozwiązaniem nie będzie wybór tzw. biletu na okaziciela). W takiej sytuacji nie można mówić o dobrowolności wyrażenia zgody, co prowadzi do prawnej wadliwości oświadczenia woli klienta. W konsekwencji przetwarzanie danych osobowych przez ZTM, wbrew jego oświadczeniom, nie będzie możliwe w oparciu o art. 23 ust. 1 pkt 1 Ustawy (zgoda osoby, której dane dotyczą).

Poważnym problemem jest potencjalna możliwość śledzenia pasażerów, którzy korzystając z WKM zostawiają ślady w systemie. Nie ma tutaj znaczenia fakt, że nie w każdym przypadku musi dojść do zbliżenia karty do kasownika (trudno bowiem oczekiwać, że np. osoby regularnie jeżdżące metrem będą unikać przechodzenia przez bramki). Ryzyko związane z taką formą inwigilacji jest bardzo duże⁵. Jednym ze **standardów demokratycznego państwa** prawnego jest możliwość **poruszania się w sposób anonimowy**. Codzienny nadzór i kontrola, do których nawet przy obecnym rozwiązaniu technologicznym dochodziłoby rutynowo na wszystkich stacjach metra, naruszałoby to fundamentalne prawo obywateli.

Nasze postulaty

Z powyższych względów oceniamy negatywnie wdrażany w Warszawie projekt wprowadzania obowiązkowej spersonalizowanej karty miejskiej (w szczególności plany utworzenia pełnej bazy danych osobowych klientów). Nie sprzeciwiamy się samemu wprowadzaniu technologii, które rzeczywiście mogą przynieść korzyści ich użytkownikom i miastu. Nie zgadzamy się jednak na ich faktyczne narzucanie

⁵ Przy obecnym zaawansowaniu technologii RFID realne wydaje się wprowadzenie możliwości odczytu kart w większej odległości od czytników (obecnie deklarowana to 10 cm), tak aby móc rejestrować wszystkie osoby wchodzące i wychodzące z pojazdów transportu miejskiego.

wszystkim osobom korzystającym z transportu miejskiego, kosztem ich prawa do prywatności i ochrony danych.

Postulujemy:

- (1) przywrócenie klientom możliwości wyboru niespersonalizowanej WKM, jako nośnika, na którym może być zapisywany bilet okresowy (w tej samej cenie, jak w przypadku wyboru spersonalizowanej WKM);
- (2) zagwarantowanie klientom, którzy decydują się na wybór spersonalizowanej WKM, prawa do pełnej informacji o celach i zakresie przetwarzania ich danych osobowych gromadzonych przez ZTM;
- (3) zagwarantowanie, że informacje na temat tras przejazdów osób korzystających ze spersonalizowanych WKM będą usuwane z bazy danych nie później niż po 24 godzinach od ich zarejestrowania (takie rozwiązanie zostało wprowadzone m.in. w Paryżu, aby zminimalizować ryzyko wykorzystania tych danych w celu inwigilacji).

Liczymy, że nasze postulaty spotkają się ze zrozumieniem władz miasta i skłonią do podjęcia odpowiednich działań, mających na celu przeciwdziałanie naruszeniom prawa i identyfikowanym przez nas zagrożeniom. W szczególności, oczekujemy poddania niniejszych uwag pod dyskusję na posiedzeniu Rady Miasta. Zwracamy się z prośbą o zainicjowanie prac nad zmianą uchwały nr XLVII/1454/2009 oraz obecnych zasad funkcjonowania systemu WKM w zakresie, w jakim pozostają one niezgodne z powyższymi postulatami.

Z powodzeniem,

W imieniu Fundacji Panoptykon

Szymielewicz

Katarzyna Szymielewicz
Dyrektorka Fundacji

Do wiadomości:

- Pani Ewa Malinowska-Grupińska – Przewodnicząca Rady Miasta Stołecznego Warszawy y
- Pan Janusz Kochanowski – Rzecznik Praw Obywatelskich
- Pan Michał Serzycki – Generalny Inspektor Danych Osobowych