



Warszawa, 12 kwietnia 2011 r.

STANOWISKO FUNDACJI PANOPTYKON DOTYCZĄCE PROJEKTU USTAWY O SYSTEMIE INFORMACJI OŚWIATOWEJ

Projekt ustawy o systemie informacji oświatowej (dalej: „Ustawa”), nad którym pracuje obecnie Sejm, zakłada stworzenie centralnej bazy danych, w której integrowany będzie szeroki zakres informacji dotyczących uczniów i nauczycieli. Mamy wątpliwości co do celowości i adekwatności proponowanego rozwiązania. Jego przyjęcie grozi głęboką ingerencją w gwarantowane konstytucyjnie prawa i wolności – przede wszystkim w prawo do prywatności i autonomii informacyjnej – którą, w naszej ocenie, trudno pogodzić ze standardami demokratycznego państwa.

I.

Nowy System Informacji Oświatowej (dalej: „SIO”) ma zastąpić dotychczasowy system, działający od 1 stycznia 2005 r. Struktura nowego SIO będzie obejmowała centralną bazę danych SIO – na poziomie Ministerstwa Edukacji Narodowej (dalej: „MEN”) – oraz lokalne bazy danych SIO – na poziomie szkół i innych placówek oświatowych (art. 2-5). Te ostatnie będą lokalnymi zbiorami danych tworzonymi w celu przekazywania danych do SIO (centralnego), pozyskiwania danych z SIO oraz uzyskiwania za jego pośrednictwem informacji ze zbioru danych PESEL.

Podstawowa zmiana zasad działania SIO ma polegać na odejściu od obecnej zasady gromadzenia danych zbiorczych o uczniach, na rzecz zasady gromadzenia informacji jednostkowych (o poszczególnych osobach), które będą danymi osobowymi. Obecnie do SIO trafiają jedynie zestawienia dotyczące liczby uczniów opisanych według określonej cechy, np. płci, roku urodzenia, typu szkoły, profilu kształcenia, wyniku egzaminów itp. Zgodnie z projektem taka strategia ma być zarzucona na rzecz tworzenia indywidualnych profili uczniów i przedszkolaków, zawierających szereg informacji wskazanych w ustawie. Poza danymi identyfikacyjnymi: imieniem, nazwiskiem i numerem PESEL (art. 11), ma być zbierany obszerny zestaw tzw. danych dziedzinowych (art. 12-26).

W odniesieniu do nauczycieli już obecnie w SIO gromadzone są dane jednostkowe, choć i w tym przypadku projekt przewiduje pewne zmiany, np. identyfikację za pomocą imienia, nazwiska i numeru PESEL, a nie – jak dotychczas – samego numeru PESEL (art. 28). Nowy SIO obejmie 5 milionów uczniów, około 900 tysięcy przedszkolaków, a także 600 tysięcy słuchaczy i ponad 600 tysięcy nauczycieli¹. Poza tym w systemie będą gromadzone również informacje o szkołach i placówkach oświatowych.

¹ Pismo GIODO z 3 stycznia 2011 r.

Potrzeba zmian wynika w dużej mierze z faktu, że działający obecnie SIO nie spełnił wiązanych z nim oczekiwań. Przede wszystkim nie zapewnia on kompletności i rzetelności gromadzonych w nim danych. Jak podkreśla MEN ma to związek m.in. ze skomplikowanym, wielostopniowym mechanizmem scalania danych oraz brakiem efektywnego narzędzia weryfikacji, czy wszystkie szkoły i placówki dostarczyły do SIO zestawienia zbiorcze².

Receptą na wskazane problemy, ma być, w opinii MEN, zbieranie i integrowanie w centralnej bazie SIO informacji o indywidualnych uczniach. W naszej ocenie, brakuje przekonujących dowodów, że przyjęcie takiego rozwiązania jest rzeczywiście konieczne i wystarczające do osiągnięcia założonego celu. Przede wszystkim jednak wprowadzenie proponowanych zmian w sposób znaczący zmieni sytuację jednostki, jeśli chodzi o poszanowanie jej prywatności. Nawet jeśli uprawnione podmioty będą miały ograniczony dostęp do danych o poszczególnych osobach, nie zmienia to faktu, że będzie istniała potencjalna możliwość dostępu do całego stworzonego profilu jednostki.

Integracja danych oznacza, że w jednym miejscu gromadzony będzie niezwykle szeroki zakres danych o obywatelach, co powoduje szczególne zagrożenie wykorzystania ich niezgodnie z przeznaczeniem, zarówno przez przedstawicieli państwa, jak i podmioty prywatne. Biorąc pod uwagę fakt, że do systemu będzie miał dostęp szeroki krąg osób, a zbierane informacje będą miały wymierną wartość dla szeregu podmiotów, trudno wykluczyć potencjalne nadużycia.

II.

Projekt przewiduje gromadzenie w jednym systemie niezwykle szerokiego katalogu danych, określanych jako dziedzinowe (w odróżnieniu od danych służących identyfikacji), o poszczególnych przedszkolakach i uczniach. Łącznie chodzi o kilkadziesiąt rodzajów informacji wskazanych w art. 12-26 i uszczegółowionych w projekcie rozporządzenia w sprawie określenia szczegółowego zakresu danych dziedzinowych gromadzonych w bazie danych SIO: zbiorach danych szkół i placówek oświatowych, zbiorach danych jednostek, zbiorach danych uczniów i zbiorach danych nauczycieli oraz terminy przekazywania tych danych (dalej „Rozporządzenie”). Dane te mają być zbierane na bieżąco przez cały okres edukacji od przedszkola aż po przyjęcie na studia. W efekcie doprowadzi to do integracji niezwykle szerokiego zestawu informacji o konkretnych jednostkach.

Większość danych o uczniach zebranych w centralnej bazie SIO ma być anonimizowana dopiero po 5 latach (pozostała część wcześniej) od wprowadzenia do systemu ostatniej informacji dotyczącej danej osoby (art. 93 ust. 3). W takim samym terminie dane mają być usuwane z lokalnych baz danych SIO, choć przewidziano również możliwość ich bezterminowego przetwarzania na podstawie uzyskanej zgody (art. 94). Podobne rozwiązania zostały przyjęte w odniesieniu do nauczycieli, z tym, że termin na anonimizację danych w centralnej bazie SIO wynosi w tym przypadku 10 lat (art. 93 ust. 4, art. 94).

Skala integrowanych danych, czas ich przechowywania oraz zasady anonimizacji i usuwania budzą poważne wątpliwości, czy zaproponowane rozwiązanie jest adekwatne w stosunku do celów regulacji. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że na takich samych zasadach mają być zbierane i integrowane w systemie również dane wrażliwe w rozumieniu art. 27 ustawy o ochronie danych osobowych, które powinny być objęte szczególną ochroną i przetwarzane

² Uzasadnienie projektu Ustawy, s. 3-4.

tylko w wyjątkowych sytuacjach. Zgodnie z projektem w SIO mają być gromadzone m.in. dane dotyczące:

- objęcia pomocą psychologiczno-pedagogiczną (art. 13 pkt 8, art. 14 pkt 24);
- objęcia opieką w młodzieżowym ośrodku wychowawczym, młodzieżowym ośrodku socjoterapii, specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym, specjalnym ośrodku wychowawczym oraz ośrodku rewalidacyjno-wychowawczym (art. 16);
- objęcia pomocą psychologiczno-pedagogiczną przez poradnię psychologiczno-pedagogiczną, w tym poradnię specjalistyczną, w tym informacje o: rodzaju diagnozy (art. 18 pkt 1); objęciu nauką w klasie terapeutycznej (par. 15 projektu Rozporządzenia); korzystaniu z zajęć socjoterapii, psychoterapii, zajęć korekcyjno-kompensacyjnych oraz terapii dla zagrożonych uzależnieniem (par. 16 projektu Rozporządzenia).

Przyjęcie takiego rozwiązania uważamy nie tylko za nieadekwatne w stosunku do założonych celów regulacji, ale również stwarzające poważne zagrożenie dyskryminacją. Na ten problem zwróciło uwagę m.in. przez Polskie Towarzystwo Psychologiczne. W piśmie skierowanym do sejmowej komisji³ wskazuje ono na ryzyko stygmatyzacji uczniów z problemami oraz ostrzega, że rodzice w obawie przed naznaczeniem swoich dzieci mogą unikać szukania dla nich pomocy psychologicznej.

Zagrożenia związane z wejściem w życie Ustawy w proponowanym obecnie kształcie były sygnalizowane przez stronę społeczną już na wcześniejszych etapach prac sejmowych, m.in. w trakcie posiedzeń komisji i podkomisji. Z oficjalnymi pismami w tej sprawie wystąpiły m.in. Fundacja Rodzice Szkole i Polskie Towarzystwo Psychologiczne. Jednak zgłaszane wątpliwości nie znalazły bezpośredniego odzwierciedlenia w brzmieniu projektu Ustawy. W trakcie prac przyjęto wprowadzić kilka zmian zmierzających w kierunku lepszego zabezpieczenia danych osobowych (według wytycznych zgłoszonych m.in. przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych), jednak nie rozwiązały one fundamentalnego problemu związanego z samymi założeniami proponowanej regulacji.

III.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia prawną ochronę życia prywatnego (art. 47) oraz – wynikającej z niej – autonomii informacyjnej jednostki (art. 51), którą określić można jako prawo decydowania o ujawnianiu informacji na temat własnej osoby oraz kontroli nad informacjami, które znajdują się w posiadaniu innych podmiotów. Zgodnie z art. 51 ust. 2 Konstytucji: *Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym*. Jak podkreśla w jednym ze swoich wyroków Trybunał Konstytucyjny: „Istnienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji odrębnej regulacji dotyczącej proporcjonalności wkraczania w prywatność jednostki należy tłumaczyć tym, że naruszenia autonomii informacyjnej poprzez żądanie niekoniecznych, lecz wygodnych dla władzy publicznej informacji o jednostce, jest typowym dla czasów współczesnych instrumentem, po który władza publiczna chętnie sięga i dzięki któremu uzyskuje potwierdzenie swej pozycji wobec jednostki”⁴.

³ Pismo z 3 marca 2011 r.

⁴ Wyrok z 25 listopada 2002 r. (K 41/02).

Zarówno prawo do prywatności, jak i gwarancje ochrony autonomii informacyjnej, nie mają charakteru absolutnego, jednak wszelkie ich ograniczenia muszą pozostawać w zgodzie z zasadą proporcjonalności, tj. spełniać warunki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z nim: *Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.*

Ustrojodawca wyraźnie wskazuje wartości, ze względu na które możliwe jest ograniczenie gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności. W przypadku SIO za wartość usprawiedliwiającą taką ingerencję można uznać przede wszystkim zapewnienie realizacji gwarantowanego konstytucyjnie prawa do nauki (art. 70 ust. 1).

W art. 1 projektu Ustawy wskazuje się podstawowe cele utworzenia nowego SIO⁵. Analiza tego przepisu oraz treści uzasadnienia prowadzi do wniosku, że podstawowym celem planowanej regulacji jest cel finansowy: zwiększenie kontroli nad przepływem środków finansowych w oświacie. Realizacja prawa do nauki nie jest bezpośrednim celem projektowanej regulacji, jednak może wiązać się z nią pośrednio. Trzeba podkreślić, że ograniczenia gwarantowanych praw i wolności możemy w tym kontekście uznać za dopuszczalne tylko o tyle, o ile prowadzą do realizacji wartości wskazanych w art. 31 ust 3 Konstytucji, w tym przypadku przede wszystkim wskazanego prawa do nauki. Cel finansowy nie może być natomiast samoistnym usprawiedliwieniem dla wprowadzania tego typu ograniczeń.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dostarcza podstaw do interpretacji innych wymogów sformułowanych w art. 31 ust. 3, przede wszystkim wymogu konieczności w demokratycznym państwie: „Nie wystarczy, aby stosowane środki sprzyjały zamierzonym celom, ułatwiały ich osiągnięcie albo były wygodne dla władzy, która ma je wykorzystać do osiągnięcia tych celów. Środki te powinny być godne państwa określanego jako demokratyczne i prawne. (...) Nie wystarczy zatem sama celowość, pożyteczność, taniość czy łatwość posługiwania się przez władzę – w odniesieniu do użytego środka. (...) Chodzi (...) o zastosowanie środków niezbędnych (koniecznych) w tym sensie, że będą one chronić określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a jednocześnie winny to być środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawo bądź wolność ulegają ograniczeniu”⁶.

W innym wyroku znajdujemy dalsze wskazówki dotyczące warunków realizacji wymogu konieczności w demokratycznym państwie: „Ustanowione ograniczenia spełniają ten ostatni wymóg, jeżeli wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a ponadto – jej efekty

⁵ Prowadzenie polityki oświatowej państwa na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, w tym wspomagania zarządzania oświatą; efektywne funkcjonowanie systemu finansowania zadań światowych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym; analizę efektywności wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na finansowanie zadań oświatowych; nadzorowania i koordynowania wykonywania nadzoru pedagogicznego na terenie kraju oraz podnoszenia jakości edukacji.

⁶ Wyrok z 21 grudnia 2005 r. (K 32/04).

pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu)⁷.

W przypadku omawianego projektu wątpliwości budzi realizacja wszystkich trzech wskazanych warunków:

- i. Podstawowym skutkiem założonym w uzasadnieniu do projektu jest eliminacja pojawiających się w systemie błędów. Zlecona przez Ministerstwo Edukacji Narodowej ewaluacja działania obecnego SIO⁸ wskazuje, że błędy te mają rozmaity charakter i źródła⁹. Trudno oczekiwać, że oparcie systemu na danych jednostkowych wszystkie je wyeliminuje. Zaproponowane rozwiązanie nie obejmuje np. szkoleń, które wydają się niezbędne do ograniczenia błędów wynikających z niewiedzy czy niezrozumienia przepisów.
- ii. Sprawne zarządzanie oświatą nie wymaga integrowania na poziomie centralnym tak szerokiego zakresu danych, jak przewidziano w projekcie Ustawy. Zazwyczaj do realizacji tego celu wystarczające są dane zbiorcze, pod warunkiem, że charakteryzują się odpowiednim poziomem rzetelności. Twórcy projektu zakładają, że tego celu nie da się zrealizować bez zbierania w centralnym systemie danych jednostkowych o poszczególnych uczniach. Przytoczone argumenty nie wydają się jednak przekonujące. Dużą część błędów można z pewnością wyeliminować dzięki usunięciu podstawowych wad obecnego systemu (rezygnując z wielostopniowego systemu integracji danych, zapewniając system kontroli wprowadzania danych do systemu, zapewniając odpowiednią edukację pracownikom odpowiedzialnym za wprowadzanie).
- iii. Integracja szerokiego zakresu danych o uczniach i nauczycielach nieuchronnie prowadzić będzie do ograniczania ich prawa do prywatności i autonomii informacyjnej. Zagrożenia związane ze zwiększoną kontrolą nad jednostką ze strony państwa oraz niebezpieczeństwem nieuprawnionego wykorzystania gromadzonych danych przez podmioty prywatne mogą być nieproporcjonalnie duże w stosunku do zakładanych pozytywnych skutków projektowanej regulacji.

IV.

Wątpliwości dotyczące zgodności projektowanych przepisów z Konstytucją były na etapie prac w komisji i podkomisji zgłaszane zarówno przez organizacje społeczne, jak i niektórych posłów. Ich efektem było skierowanie projektu do Biura Analiz Sejmowych w celu zbadania jego konstytucyjności pod kątem gwarancji ochrony prywatności. Opinia z 23 lutego 2011 roku nie rozstrzygnęła jednoznacznie tej kwestii. Jej autor pisze: „Ocena zgodności projektu z Konstytucją zależy od merytorycznej oceny rozwiązań przyjętych w projekcie, w szczególności od rozstrzygnięcia, czy zamierzone cele mogą być osiągnięte przy zastosowaniu rozwiązań mniej ingerujących w konstytucyjne prawa jednostki; ocena taka wykracza poza zakres opinii prawnej”.

⁷ Wyrok z 20 czerwca 2005 r. (K 4/04).

⁸ Konkurs współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego na opracowanie koncepcji w zakresie „Budowy systemu zbierania i analizy edukacyjnych danych statystycznych”.

⁹ Związane ze świadomym działaniem; wynikające z niewiedzy, wynikające z nieprecyzyjnych uregulowań prawnych, związane z brakiem skutecznych mechanizmów kontrolnych oraz weryfikacji w organach scalających; związane z wieloszczeblową organizacją przekazywania danych.

W kolejnej opinii – z 14 marca – Biuro Analiz Sejmowych miało wyjaśnić tę kwestię. Jednak autor analizy właściwie nie odnosi się do tego problemu. W podsumowaniu stwierdza: „zbieranie w SIO danych spersonalizowanych nie jest uzasadnione bezpośrednio samymi celami tego systemu. Wynika z zasadniczego dążenia do rzetelności i prawdziwości danych zawartych w tym systemie. Personalizacja zapewniać ma eliminację różnego rodzaju błędów i niedociągnięć, a wskazane przykłady ilustrują, iż nie jest to możliwe przy zachowaniu anonimowości. W tym sensie personalizacja jest konieczna dla realizacji wskazanego celu, który jest konstytucyjnie legitymowany”. Przekonujących dowodów na potwierdzenie takich kategorycznych stwierdzeń jednak brakuje. Jedynym uzasadnieniem jest bezkrytyczne przywołanie przykładów mających ilustrować przydatność gromadzenia danych jednostkowych, które zostały wskazane w Uzasadnieniu do projektu Ustawy. Trudno zatem tę opinię traktować jako rozstrzygającą w kwestii oceny konstytucyjności projektowanych przepisów.

Projekt Ustawy budzi, w naszej ocenie, poważne wątpliwości co do zasadności proponowanych rozwiązań oraz ich zgodności z Konstytucją. Należy podkreślić, że wskazane zarzuty nie dotyczą zbierania danych osobowych przez system oświaty w ogóle, ale leżącej u podstaw projektu Ustawy idei integrowania szerokiego zakresu danych indywidualnych w centralnej bazie prowadzonej przez MEN. Liczymy na podjęcie przez odpowiednie organy działań zmierzających do wypracowania rozwiązań, które ułatwią sprawne zarządzanie oświatą, przy poszanowaniu podstawowych praw i wolności gwarantowanych w Konstytucji.