



Warszawa, 7 maja 2012 r.

Sz.P. Krystyna Szumilas
Minister Edukacji Narodowej

UWAGI FUNDACJI PANOPTYKON DO PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY O SYSTEMIE INFORMACJI OŚWIATOWEJ

1. Uwagi wstępne

W odpowiedzi na zaproszenie do wzięcia udziału w konsultacjach społecznych Fundacja PANOPTYKON przedstawia swoje uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie informacji oświatowej (dalej: **projekt nowelizacji ustawy**) oraz do projektu rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie szczegółowego zakresu danych dziedzinowych gromadzonych w systemie informacji oświatowej oraz terminów przekazywania niektórych danych do bazy danych SIO (dalej: **projekt rozporządzenia**).

Na wstępie podkreślamy, że wprowadzanie zmian w ustawie, która nie weszła jeszcze w życie – zgodnie z zasadami techniki prawodawczej – powinno być sytuacją wyjątkową. W przypadku Systemu Informacji Oświatowej (dalej: **SIO**) proponowane zmiany są uzasadnione potrzebą „zwiększenia poziomu anonimowości gromadzonych w SIO danych dotyczących pomocy psychologiczno-pedagogicznej” oraz „wprowadzenia w ustawie określonych zmian o charakterze porządkującym i doprecyzującym”. Należy podkreślić, że problem zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony prywatności (w tym ochrony danych wrażliwych) był wielokrotnie sygnalizowany przez środowiska pozarządowe w trakcie prac sejmowych nad ustawą, natomiast konieczność wprowadzania zmian „porządkowych” może być interpretowana jako dowód niedostatecznego przygotowania projektu ustawy o systemie informacji oświatowej (dalej: **ustawa o SIO**) na etapie tworzenia.

Ponieważ zmiany zaproponowane w projekcie nowelizacji ściśle wiążą się z zastrzeżeniami, które do tej pory zgłaszaliśmy pod adresem ustawy o SIO oraz mają daleko idące skutki dla oceny całości tworzonego systemu, w naszych uwagach nie odnosimy się tylko i wyłącznie do zaproponowanych zmian, ale zwracamy uwagę również na problemy, których projekt nowelizacji nie rozwiązuje oraz przedstawiamy wynikające z proponowanych zmian postulaty dalszych prac nad ustawą o SIO.

2. Uwagi dotyczące ustawy o SIO

Większość zastrzeżeń, które zgłaszaliśmy pod adresem projektu ustawy o SIO w trakcie prac sejmowych, pozostaje aktualna. Przede wszystkim zwracamy uwagę, że katalog danych jednostkowych, które mają być przetwarzane i przez wiele lat przechowywane w bazie danych SIO (tzw. dane dziedzinowe) jest bardzo szeroki. Integrowanie na poziomie centralnym

informacji dotyczącej całej ścieżki edukacyjnej wiąże się z daleko idącą ingerencją w konstytucyjnie chronione prawa do prywatności i autonomii informacyjnej jednostki. Dlatego proponowane rozwiązania powinny być poddane wnikliwej ocenie pod kątem zgodności z art. 47 i art. 51 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy o SIO: „dane zbierane w SIO są używane do celów kreowania polityki oświatowej oraz racjonalizowania wydatkowania środków publicznych na oświatę”. Innymi słowy, ingerencja w prywatność jednostek uzasadniana jest koniecznością sprawnego zarządzania systemem edukacji publicznej (zwłaszcza w aspekcie finansowym). W naszej ocenie stopień ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, który wiąże się z wdrożeniem nowego SIO, pozostaje nieproporcjonalny względem wskazanego celu. Rozwiązania przyjęte w ustawie o SIO trudno uznać za niezbędne, a realizacja celów ustawy jest możliwa przy zastosowaniu środków mniej ingerujących w prywatność jednostek.

Sprawne zarządzanie oświatą nie wymaga integrowania na poziomie centralnym tak szerokiego zakresu danych, jak to przewiduje ustawa o SIO. Do realizacji tego celu wystarczające są dane zbiorcze, pod warunkiem, że charakteryzują się odpowiednim poziomem rzetelności. Ustawa o SIO opiera się na założeniu, że nie jest możliwe zbieranie wiarygodnych danych zbiorczych bez integrowania danych jednostkowych na poziomie centralnym. W naszej opinii nie jest to słuszne założenie. Naszą argumentację rozwijamy w stanowisku z 12 kwietnia 2011 r., które załączymy do niniejszego pisma.

3. Uwagi do projektu nowelizacji ustawy

3.1. Uwagi dotyczące zmian służących ochronie danych wrażliwych

Główna część zaproponowanych zmian służyć ma „zwiększeniu poziomu anonimowości gromadzonych w SIO danych dotyczących pomocy psychologiczno-pedagogicznej oferowanej przez szkoły i placówki oświatowe, w tym poradnie psychologiczno-pedagogiczne”. W ramach realizacji tego celu zaproponowano, że dane dotyczące korzystania z pomocy psychologiczno-pedagogicznej (art. 26a) przechowywane na poziomie lokalnych baz danych SIO w zbiorach danych uczniów (w formie jednostkowej) będą przekazywane przez poradnie, przedszkola i szkoły do bazy danych SIO jako dane zbiorcze (art. 40 ust. 3 w zw. z art. 8 pkt 2 lit. b-e oraz pkt 2a i 2b). Ponieważ dane dotyczące korzystania z pomocy psychologiczno-pedagogicznej mają szczególny charakter, a przekazywanie ich w postaci jednostkowej do bazy danych SIO nie byłoby uzasadnione, zaproponowane rozwiązanie oceniamy pozytywnie.

Projekt nowelizacji ustawy zakłada również wprowadzenie nowego schematu umożliwiającego gromadzenie w bazie danych SIO informacji o objęciu ucznia wczesnym wspomaganem rozwoju oraz kształceniem specjalnym w szkole i placówce oświatowej (art. 12, art. 42 pkt 1). Zdaniem projektodawców zaproponowane rozwiązanie ma ograniczyć do minimum zagrożenia związane z przetwarzaniem danych wrażliwych. Do pozytywnych zmian związanych z jego wprowadzeniem można zaliczyć ograniczenie przekazywanych danych do numeru i daty wydawanych opinii (art. 12) oraz wyraźne wskazanie mechanizmu zapewniającego kontrolę rodziców nad przetwarzaniem danych wrażliwych swoich dzieci (art. 44a ust. 1). Jednak biorąc pod uwagę fakt, że deklarowany w uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawy cel (efektywne wydatkowanie środków publicznych na realizację zadań oświatowych) nie wymaga gromadzenia na poziomie centralnym danych jednostkowych i może być realizowany poprzez zbieranie w bazie danych SIO danych zbiorczych, uważamy zaproponowane rozwiązanie za niewystarczające.

W projekcie nowelizacji ustawy wyróżniono jeszcze jedną kategorię danych, które zostały

poddane szczególnej ochronie. Są to dane dotyczące uczestnictwa w zajęciach wychowania do życia w rodzinie. Dane te mają być gromadzone w postaci jednostkowej w lokalnej bazie danych SIO, a do bazy danych SIO mają być przekazywane jedynie zbiorcze dane o łącznej liczbie uczniów uczestniczących w tych zajęciach (art. 26a ust. 3 lit. b w zw. art. 8 pkt 2c). Biorąc pod uwagę fakt, że nie jest celowe zbieranie tych danych w formie jednostkowej na poziomie centralnym, proponowana zmiana zasługuje na poparcie. Pojawiają się jednak wątpliwości, dlaczego zaproponowane rozwiązanie nie zostało zastosowane do innych danych, np. dotyczących uczestnictwa w nauce języka mniejszości narodowej, etnicznej lub języka regionalnego (art. 13 pkt 10, art. 14 pkt 16), korzystania z bezpłatnego transportu lub zwrotu kosztów przejazdu (art. 13 pkt 11, art. 14 pkt 27), wypadków, którym uległ uczeń (art. 13 pkt 12, art. 14 pkt 28, art. 17 pkt 1, art. 19), uzyskania karty rowerowej lub motorowerowej (art. 14 pkt 26), korzystania przez ucznia z pomocy materialnej o charakterze motywacyjnym (art. 14 pkt 29, art. 15 pkt 10) i socjalnym (art. 23 pkt 4).

Wątpliwości może również budzić fakt, że propozycje zmian zmierzających do zwiększenia ochrony prywatności uczniów poprzez ograniczenie zakresu danych gromadzonych na poziomie centralnym nie pomijają wrażliwe dane dotyczące objęcia ucznia opieką w młodzieżowym ośrodku wychowawczym, młodzieżowym ośrodku socjoterapii, specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym, specjalnym ośrodku wychowawczym oraz ośrodku rewalidacyjno-wychowawczym (art. 16).

Na koniec warto podkreślić, że niezbędnym warunkiem skuteczności proponowanych zmian – służących zwiększeniu ochrony danych wrażliwych – jest technologiczna i funkcjonalna odrębność lokalnych baz danych SIO i bazy danych SIO, gwarantująca, że dane gromadzone w lokalnej bazie SIO będą dostępne tylko z poziomu tej bazy danych.

3.2. Inne uwagi

Na marginesie rozważań merytorycznych zwracamy uwagę, że zmiany zaproponowane w projekcie nowelizacji mają dość skomplikowany charakter, a część proponowanych przepisów jest zredagowana w sposób mało przejrzysty (np. art. 5 ust. 2a, art. 7a, art. 31 ust. 1, art. 44a). Może to w przyszłości prowadzić do praktycznych problemów w zakresie interpretacji i stosowania znowelizowanej ustawy o SIO.

3.3. Wnioski płynące z zaproponowanych zmian

Z uzasadnienia projektu ustawy o SIO wynika, że reforma SIO polegająca na odejściu od zbierania danych zbiorczych i oparciu systemu na danych jednostkowych wynika przede wszystkim z potrzeby zapewnienia rzetelności gromadzonych danych. Wielokrotnie kwestionowaliśmy to założenie, podkreślając, że możliwe jest osiągnięcie celów ustawy o SIO przy zachowaniu zasady gromadzenia na poziomie centralnym jedynie danych zbiorczych. Projekt nowelizacji ustawy o SIO w naszej opinii potwierdza te zarzuty. Wprowadza on bowiem w odniesieniu do wybranych kategorii danych zasadę, że są one gromadzone w formie jednostkowej w lokalnych bazach danych SIO, natomiast do bazy danych SIO są przekazywane jedynie w formie zbiorczej. Jednocześnie w kilku miejscach uzasadnienia projektu nowelizacji ustawy podkreśla się, że przyjęte rozwiązanie gwarantuje możliwie najwyższy stopień rzetelności danych gromadzonych w bazie danych SIO.

W naszej ocenie warto w takim razie raz jeszcze zweryfikować założenia stojące za wprowadzeniem ustawy SIO. Postulujemy przede wszystkim:

- i. Weryfikację założenia, że nowy SIO musi opierać się na integracji danych jednostkowych na poziomie centralnym (w bazie danych SIO).
- ii. W przypadku utrzymania systemu zakładającego na integrację danych jednostkowych – weryfikację, które dane powinny być zbierane w bazie SIO w formie jednostkowej, a które jedynie w formie zbiorczej (tak jak np. w przypadku informacji dotyczącej uczestnictwa w zajęciach wychowania do życia w rodzinie). Analiza uzasadnienia projektu ustawy o SIO, projektu nowelizacji ustawy i projektu rozporządzenia prowadzi do wniosku, że projektodawca tylko w przypadku jednej kategorii danych – mianowicie miejsca zamieszkania ucznia – wyraźnie wskazał, że jej gromadzenie w bazie SIO może być celowe (co nie oznacza, że niezbędne) ze względu na prowadzenie kontroli spełniania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki.
- iii. Weryfikację rozwiązania, zgodnie z którym dane uczniów są anonimizowane co do zasady po 5 latach od wprowadzenia ostatniej informacji oraz weryfikację, które dane zbierane w bazie danych SIO powinny zostać poddane wcześniejszej anonimizacji, zgodnie z zasadami przewidzianymi w art. 93 ust. 3 *in fine*.
- iv. Weryfikację, czy przyjęcie zasady, że dane zbierane w bazie danych SIO nie są nigdy usuwane, a jedynie poddawane anonimizacji jest celowe i da się pogodzić z ochroną prywatności uczniów i nauczycieli.
- v. W przypadku utrzymania mechanizmu anonimizacji – ustalenie warunków, jakie powinna spełniać skuteczna anonimizacja (bezpośrednio w ustawie bądź w rozporządzeniu wydanym na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego). Należy podkreślić, że przy aktualnym rozwoju technologicznym jednoznaczna ocena, czy anonimizacja została dokonana w sposób skuteczny (czyli w sposób nieodwracalny, tak że informacje przetwarzane przez administratora nie pozwalają na identyfikowanie osoby), nie jest prosta ani oczywista. Zatem kwestia ta powinna zostać w sposób możliwie jednoznaczny rozstrzygnięta przez ustawodawcę.
- vi. Weryfikację brzmienia art. 94 ust. 3, który przewiduje przechowywane danych w lokalnej bazie SIO przez okres dłuższy niż 5 lat od dnia wprowadzenia do zbioru ostatniej informacji za zgodą rodziców ucznia albo pełnoletniego ucznia bądź zgodą nauczyciela, wyrażoną na piśmie. Nie widzimy uzasadnienia dla wprowadzenia możliwości przechowywania danych dłużej niż 5 lat; jeśli jednak takie przechowywanie jest celowe, to powinno wynikać to bezpośrednio z ustawy (a nie opierać się na zgodzie osoby, której dane dotyczą).
- vii. Wstrzymanie prac nad wdrożeniem SIO do czasu wyjaśnienia wskazanych wyżej wątpliwości.

4. Uwagi do projektu rozporządzenia

Pozytywnie oceniamy fakt, że do konsultacji społecznych projektu nowelizacji ustawy dołączono również projekt rozporządzenia. Ponieważ większość naszych wątpliwości związanych z zakresem danych gromadzonych w bazie danych SIO wynika z bezpośrednio z ustawy o SIO, nasze uwagi do projektu rozporządzenia mają ograniczony zakres.

Przede wszystkim zwracamy uwagę na brzmienie § 17 projektu rozporządzenia. Przewiduje on gromadzenie w bazie danych SIO informacji o adresie (ulicy i budynku), pod którym mieszka uczeń, podczas gdy ustawa o SIO mówi jedynie o miejscu zamieszkania (przez co powinno rozumieć się miejscowość, w której uczeń przebywa z zamiarem stałego pobytu), a z uza-

sadnienia do projektu rozporządzenia w naszej ocenie nie wynika bezpośrednio potrzeba włączenia w tę kategorię tak szczegółowych informacji jak wskazane wyżej.

Na uwagę zasługuje ponadto fakt, że przepisy projektu rozporządzenia, które przewidują, jakie dokładnie dane mają być gromadzone w systemie, stanowią miejscami dość szeroką interpretację zakresu danych określonego w ustawie o SIO. Na przykład § 3 pkt 12 projektu rozporządzenia do danych dotyczących „warunków dydaktycznych, materialnych i finansowych” (art. 8 pkt 1 ustawy o SIO) zalicza informacje o liczbie uczniów korzystających w szkole z dofinansowanych lub refundowanych posiłków, a § 4 projektu rozporządzenia do „form pomocy” (art. 8 pkt 2 lit. a) włącza m.in. prelekcje i wykłady oraz udział w radach pedagogicznych w charakterze konsultanta-doradcy.

5. Podsumowanie

Proponowane w projekcie nowelizacji ustawy zmiany oceniamy pozytywnie, zwracamy jednak uwagę, że nie rozwiązują one wszystkich wyzwań związanych z ochroną danych osobowych, które będą przetwarzane w bazie danych SIO oraz lokalnych bazach danych SIO. Zaproponowane w projekcie ustawy zmiany przewidują, że w przypadku wybranych kategorii danych do bazy danych SIO przekazywane będą jedynie dane zbiorcze. Uważamy, że rozwiązanie to można zastosować również w przypadku innych kategorii danych niż wskazane w projekcie nowelizacji ustawy. Postulujemy weryfikację przyjętych w ustawie o SIO założeń i wprowadzenie dalej idących zmian służących ochronie podstawowych praw i wolności jednostek, których dane będą przetwarzane w systemie.

W imieniu Fundacji PANOPTYKON



Małgorzata Szumańska
Członkini Zarządu

Załącznik:

- Stanowisko Fundacji PANOPTYKON dotyczące projektu ustawy o SIO z 12 kwietnia 2011 r.