

OCHRONA DANYCH OSOBOWYCH W SYSTEMACH ELEKTRONICZNEJ ADMINISTRACJI

*„Rozwój elektronicznej administracji w samorządach
województwa mazowieckiego wspomagającej niwelowanie
dwudzielności potencjału województwa”*

Dr WOJCIECH WIEWIÓROWSKI
Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych / WPIA Uniwersytet Gdański

Nota

Niniejsza prezentacja stanowi uzupełnienie wykładu wygłoszonego podczas konferencji

„Rozwój elektronicznej administracji w samorządach województwa mazowieckiego wspomagającej niwelowanie dwudzielności potencjału województwa”

organizowanej przez Marszałka Województwa Mazowieckiego w Warszawie 5 listopada 2012 r.

Prezentację można kopiować i wykorzystywać w całości lub w części tylko pod warunkiem podania pełnej informacji o utworze w poniższym brzmieniu:

W.R. Wiewiórowski, „Ochrona danych osobowych w systemach elektronicznej administracji”, GIODO / WPIA Uniwersytet Gdański 2012 (wersja z 26 października 2012 r.)

© *W.R. Wiewiórowski*

WSPÓLDZIELENIE DANYCH W ADMINISTRACJI

Kodeks postępowania administracyjnego

Art. 220. § 1 Organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli:

- 1) znane są one organowi z urzędu,
- 2) możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie:
 - a) posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych,
 - b) rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ może mieć dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
 - c) wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
 - d) przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych).

REJESTR PUBLICZNY

Ustawa o informatyzacji definiuje na potrzeby prawa polskiego **rejestr publiczny jako: rejestr, ewidencję, wykaz, listę, spis albo inną formę ewidencji, służące do realizacji zadań publicznych, prowadzone przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów ustawowych.**

Lektura stenogramu z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o informatyzacji działalności niektórych podmiotów realizujących zadania publiczne z 27 listopada 2003 r. wskazuje, że definicję rejestru Sejm przyjął bez nadmiernej refleksji, nie dopuszczając ekspertów sejmowych do wypowiedzi w tym zakresie.

Patrz: *Biuletyn nr: 2583/IV Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o informatyzacji działalności niektórych podmiotów realizujących zadania publiczne nr 5.*

Na kolejnym posiedzeniu komisji strona rządowa potwierdziła wszakże, że intencją autorów definicji rejestru publicznego było właśnie stworzenie takiego szerokiego zakresu.

Patrz: *Biuletyn nr: 2637/IV Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o informatyzacji działalności niektórych podmiotów realizujących zadania publiczne nr 6.*

„INTEGRACJA ZASOBÓW”

Stanowisko Komitetu Rady Ministrów ds. Cyfryzacji w zakresie wprowadzenia nowego dowodu osobistego po przedłożeniu informacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych – marzec 2012

KRMC rekomenduje:

przesunięcie terminu wdrożenia elektronicznych dowodów osobistych do czasu:

a) przeprowadzenia testów, które będą mogły potwierdzić pełną integrację rejestrów państwowych (...)

<http://mac.gov.pl/dzialania/komunikat-rzecznika-prasowego-stanowisko-komitetu-rady-ministrow-ds-cyfryzacji-w-zakresie-wprowadzenia-nowego-dowodu-osobistego-po-predlozeniu-informacji-mspraw-wewnetrznych/>

INFRASTRUKTURA INFORMACYJNA PAŃSTWA



Klasyczna definicja państwa Georga Jellinka (1851-1911), że z założenia powinno ono posiadać

- terytorium,
- obywateli
- władzę (rozumianą jako system prawny i tych którzy go tworzą i egzekwują).

Infrastruktura informacyjna Państwa :

- 1) Zbiór informacji o tym jak wygląda terytorium państwa, kim są obywatele i inne podmioty władzy państwowej podlegające, jak wygląda prawo danego kraju i kto nim rządzi.
- 2) Kompleks instytucji, jednostek organizacyjnych, zasobów i systemów informacyjnych oraz technologii informacyjnych, warunkujących funkcjonowanie określonych stosunków społecznych (w tym stosunków prawnych), politycznych i ekonomicznych

J. Oleński, Infrastruktura informacyjna państwa w globalnej gospodarce, Warszawa 2006 s. 270-272.

INFRASTRUKTURA INFORMACYJNA PAŃSTWA

- **normy informacyjne,**
- **zasoby informacji**

- systemy informacyjne,
- instytucje informacyjne oraz
- struktury organizacyjne i urządzenia techniczne wspierające procesy gromadzenia, przetwarzania i przekazywania informacji.

INFRASTRUKTURA INFORMACYJNA PAŃSTWA

Rejestry publiczne stanowią podstawę „systemu”, czyli infrastruktury informacyjnej państwa rozumianej jako:

- kompleks norm informacyjnych oraz instytucji, organizacji i systemów informacyjnych, których zadaniem jest gromadzenie, przechowywanie, udostępnianie potrzebnej informacji, odpowiadającej określonym kryteriom jakościowym obowiązującym w danym państwie.

Infrastrukturę informacyjną państwa tworzą tym samym:

normy informacyjne, zasoby informacji, systemy informacyjne, instytucje informacyjne oraz systemy organizacyjno-techniczne gromadzenia, przechowywania, przetwarzania i przekazywania informacji.

Prawidłowo zbudowaną infrastrukturę informacyjną charakteryzują:

- integralność wszystkich jej warstw, która zapewnia stosowanie wspólnych, jednolitych norm informacyjnych,
- oparcie zasobów i systemów użytkowych na bazowych rejestrach pierwotnych oraz interoperacyjność i wymiana informacji między wszystkimi systemami, służąca optymalnej realizacji procedur administracyjnych.

INFRASTRUKTURA INFORMACYJNA PAŃSTWA

Filarami nowoczesnej infrastruktury informacyjnej państwa powinny być zasoby charakteryzujące się referencyjnością (niezbyt poprawnie zwane rejestrami referencyjnymi)

- Rejestr ludności
- Rejestr jednostek organizacyjnych
- Rejestr terytorialny
- Rejestry referencyjne przekazują lub udostępniają – na zasadzie obowiązku ustawowego - dane do wszystkich systemów informacyjnych sektora publicznego, w zakresie wynikającym z funkcji tych systemów informacyjnych.
- Wszystkie pozostałe rejestry resortowe lub branżowe mogą być tworzone wyłącznie jako rejestry wtórne lub pochodne.
- Rejestry referencyjne są rejestrami publicznym w znaczeniu ustawy.

INFRASTRUKTURA INFORMACYJNA PAŃSTWA

Zakres informacji udostępnianych z rejestrów referencyjnych determinowany jest przez regulacje dotyczące ochrony poszczególnych rodzajów danych.

Dane z rejestrów referencyjnych są przekazywane do innych systemów sektora publicznego lub pobierane przez nie między innymi przy wykorzystaniu ePUAP.

Dane z rejestrów referencyjnych mogą być udostępniane innym podmiotom spoza sektora publicznego w zakresie i trybie ściśle określonym przez prawo, z przestrzeganiem obowiązujących przepisów o ochronie danych.

INFRASTRUKTURA INFORMACYJNA PAŃSTWA

Podmioty publiczne w wykonaniu przepisów ustawowych prowadzą obecnie około 270 zbiorów ewidencyjnych, które są rejestrami publicznymi w rozumieniu art. 3 pkt. 5 ustawy o informatyzacji*)

Ich podstawę prawną stanowi ponad 150 ustaw i ponad 150 rozporządzeń

*) Najnowsze całościowe opracowanie tego problemu można znaleźć w pracy: Systemy informacyjne administracji publicznej. Źródła danych dla badań statystyki publicznej. Część 1, Główny Urząd Statystyczny 2011 (427 systemów). Warto również odesłać do – obejmującego 268 aktów prawnych – opracowania *M.Chromicka*, Aneks. Dane identyfikujące w rejestrach publicznych w Polsce (stan prawny na dzień 1 maja 2008 r.) [w:] *G.Szpor et al.*, Diagnoza barier technologiczno-prawnych w zakresie informatyzacji lokalnej i regionalnej administracji samorządowej i ich wpływ na zdolność wykonywania zadań publicznych oraz rekomendacje rozwiązań prawnych i technologicznych, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej 2008, s. 137-162.; dokument elektroniczny:

http://www.frdl.org.pl/downloads/Diagnoza_20_barier_w_JST.pdf .

INFRASTRUKTURA INFORMACYJNA PAŃSTWA

Samo **pojęcie referencyjności** pojawia się w polskim prawie stanowionym wielokrotnie. W większości przypadków **rozumiane jest jednak kontekstowo**

Prowadzenie jakichkolwiek porównań znaczeniowych pomiędzy sposobami ujęcia przymiotnika „referencyjny” w organizacji służby zdrowia z jednej strony i przepisach o jakości pasz z drugiej strony mija się z celem.

Źródło słów jest tu oczywiście taki sam, jednak „referencyjność” do języka z pogranicza informatyzacji i zarządzania informacją trafiła niezależnie od zastosowań w innych aktach prawnych.

Aby określić prawnicze rozumienie pojęcia referencyjność używanego na potrzeby doktryny prawa przy budowaniu podstaw infrastruktury informacyjnej państwa, warto prześledzić informatyczne zastosowania tego pojęcia w dokumentach *quasi*-prawnych stosowanych w dziedzinie przetwarzania informacji ze szczególnym uwzględnieniem przetwarzania elektronicznego.

INFRASTRUKTURA INFORMACYJNA PAŃSTWA

„Danymi referencyjnymi” powinniśmy nazywać danych, które składowane są w zasobie **traktowanym jako bazowy** („podstawowy”, zazwyczaj „pierwotny”).

Dane w tym zasobie objęte są jakiegoś rodzaju **domniemaniem prawdziwości**.

W związku z takim domniemaniem prawdziwości dane te **powinny być „przywoływane”** w procesie tworzenia innych zasobów informacyjnych.

Zmiana tych danych w zasobie powinna doprowadzić do zmiany w zasobach pochodnych.

Przy poprawnie zbudowanej infrastrukturze informacyjnej państwa dane referencyjne zgromadzone są w rejestrze, który można nazwać referencyjnym. Dane takie nie są powielane w innych rejestrach, a co najwyżej uzupełniane o dane specyficzne dla owego rejestru pochodnego.

Na tej zasadzie dane ze zbioru PESEL – jeśli byłby on rzeczywiście referencyjny – nie powinny być powielane w innych rejestrach osobowych. Podanie unikalnej cechy referencyjnej (w tym przypadku numeru PESEL) powinno powodować, że w trakcie czynności rejestrowej dotyczącej rejestru pochodnego „zassane” zostaną konieczne dane z rejestru referencyjnego po czym uzupełnione zostaną one o komplementarne dane z rejestru pochodnego.





PROFILUJĄC OBYWATELA

„Profil” oznacza zestaw danych charakteryzujących kategorię osób, który ma zostać zastosowany w odniesieniu do danej osoby.

„Tworzenie profili” oznacza automatyczną technikę przetwarzania danych polegającą na przypisaniu danej osobie „profilu” w celu podejmowania dotyczących jej decyzji bądź analizy lub przewidywania jej preferencji, zachowań i postaw.



PROFILUJĄC OBYWATELA

Tworzenie profili, wg Grupy art. 29

Istnieją dwa podstawowe podejścia do tworzenia profili użytkowników:

i) Profile predykcyjne tworzy się w drodze wnioskowania na podstawie obserwacji indywidualnego i zbiorowego zachowania użytkowników w czasie, w szczególności poprzez monitorowanie odwiedzanych stron oraz reklam, które użytkownik wyświetla, lub na które klika.

ii) Profile jawne tworzy się na podstawie danych osobowych przekazywanych w ramach usługi sieciowej przez same osoby, których dane dotyczą, np. podczas rejestracji. Wspomniane podejścia można łączyć. Ponadto profile predykcyjne mogą stać się jawne później, kiedy osoba, której dotyczą dane utworzy dane logowania dla danej strony internetowej.

Patrz: Opinia Grupy art. 29 nr 2/2010 w sprawie internetowej reklamy behawioralnej przyjęta dnia 22 czerwca 2010 r., pkt 2.3., str. 8

PROFILUJĄC OBYWATELA

CELE PROFILOWANIA

- używanie tej metody ma trzy zasadnicze cele:

1. uzyskanie społecznej i psychologicznej oceny odbiorcy usługi publicznej
2. uzyskanie informacji o materialno - społecznym statusie odbiorcy usługi
3. opracowanie sugestii i strategii dla prowadzących wobec niego usług

Takie wyjaśnienie można by bez kłopotu zastosować do profilowania dla celów marketingowych, gdyby nie fakt, że

..... jest to teza z książki ekspertów FBI nt. profilowania zbrodniarzy, w której słowo „przestępca” zastąpiono słowem „odbiorca usługi”, a „śledztwo” „usługą publiczną” 😊

Patrz: Holmes, R. M., & Holmes, S. T. : Profiling Violent Crimes: An Investigative Tool , Wyd. IV , Thousand Oaks: Sage Publications, Inc. 2008

„INTEGRACJA ZASOBÓW”

- Art. 7. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.
- Art. 54. 1. Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.

„INTEGRACJA ZASOBÓW”

- Informacja publiczna gromadzona przez podmioty publiczne w ramach i dla celów zgodnych z konstytucyjną zasadą praworządności, będzie w przyszłości przetwarzana dla celów zupełnie innych, nad którymi organy władzy publicznej stracą kontrolę.
- Art. 7. Konstytucji RP stanowi wprost, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Nie mają tym samym uprawnień do zmieniania celu przetwarzania informacji poza cele wyznaczone w przepisach prawa.
- Tymczasem podmioty, które na podstawie prawa do ponownego wykorzystania informacji publicznej przetwarzać będą taką informację w dowolnym komercyjnym lub niekomercyjnym celu nie są już związane takim ograniczeniem i mogą twierdzić, że z informacją publiczną mogą czynić wszystko czego prawo wprost nie zabrania.

„INTEGRACJA ZASOBÓW”

- Czy musimy w przyszłości godzić się na to, że nasze dane osobowe w zakresie ,w jakim będą stanowiły informację publiczną, będą łączone z innymi danymi stanowiącymi informację publiczną, a nie będącymi danymi osobowymi w celu tworzenia profilu osoby fizycznej ?

„INTEGRACJA ZASOBÓW”

- Przyjmując, że dane z rejestrów publicznych stanowią informację publiczną o ile jawność formalna rejestru nie została ograniczona (o czym mowa w uwagach 3 i 6 w niniejszym dokumencie) – należy mieć świadomość, że dane osobowe z ksiąg wieczystych ujawnianych w systemach teleinformatycznych dla zachowania zasad bezpieczeństwa obrotu, będą łączone przykładowo z:
 - danymi z dowolnych rejestrów publicznych, w których ujawniono obiekty przestrzenne (w rozumieniu ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej),
 - danymi dotyczącymi spraw zagospodarowania przestrzennego prezentowanymi dla celów tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
 - danymi z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej,
 - danymi z krajowych rejestrów urzędowych w rozumieniu przepisów o statystyce publicznej (REGON, TERYT),
 - publicznie dostępnymi danymi z ofert przygotowanych na podstawie przepisów o handlu wierzytelnościami,
 - oświadczeniami majątkowymi składanymi przez urzędników publicznych i członków władz publicznych oraz
 - pozostającymi w gestii danego podmiotu danymi przetwarzanymi z zachowaniem odpowiednich podstaw prawnych a dotyczących jego klientów lub potencjalnych klientów.

„INTEGRACJA ZASOBÓW”

- Nie ma wątpliwości, że informacja publiczna będzie tym samym wykorzystywana – z użyciem nowej podstawy prawnej formułowanej w prawie do ponownego wykorzystania informacji publicznej – do tworzenia profilu osobowego osoby fizycznej, czyli „automatycznej techniki przetwarzania danych polegającej na przypisaniu danej osobie ‘profilu’ w celu podejmowania dotyczących jej decyzji bądź analizy lub przewidywania jej preferencji zachowań i postaw”.
- Co więcej takie profile będą miały tak charakter tzw. „profilu predykcyjnych” (tworzone w drodze wnioskowania na podstawie obserwacji indywidualnego i zbiorowego zachowania użytkowników w czasie w szczególności poprzez uzupełnianie informacji publicznej o monitorowanie odwiedzanych stron oraz reklam, które użytkownik wyświetla, lub na które klika) jak i tzw. „profilu jawnych” (tworzonych na podstawie danych osobowych przekazywanych w ramach usługi sieciowej przez same osoby, których dane dotyczą).

DZIĘKUJĘ ZA UWAGĘ