

Dane osobowe w konsultacjach społecznych z zastosowaniem oprogramowania wDialogu

Mariusz Włoga

Wprowadzenie

Konsultacje publiczne są dla jednostek samorządu terytorialnego bardzo ważnym narzędziem, służącym do badania opinii mieszkańców na temat określonych inicjatyw podejmowanych przez władze gminy. Pozwalają zbadać nastroje lokalnej społeczności w stosunku do różnorodnych projektów tworzonych z myślą o niej i dzięki pozyskanej w konsultacjach informacji zwrotnej dostosować plany do oczekiwań tych najbardziej zainteresowanych.

Platforma informatyczna „wDialogu” została stworzona, aby uczynić konsultacje społeczne procesem bardziej przyjaznym zarówno dla przedstawicieli administracji publicznej, jak i samych uczestników. Ma umożliwiać przeprowadzanie badań w sposób bardziej kompleksowy i przejrzysty oraz ułatwiać analizę zebranych danych. Jednak, żeby możliwe było wykorzystanie funkcjonalności platformy w praktyce, tego typu narzędzie musi spełniać restrykcyjne wymogi prawne w zakresie ochrony danych osobowych. Na gruncie prawa polskiego zostały one określone m.in. w ustawie o ochronie danych osobowych (UODO)¹ oraz rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Rozporządzenie MSWiA)².

Aspekty prawne procesu rejestracji uczestnika konsultacji społecznych

Jednym z poważniejszych wyzwań, przed jakim stoją organizatorzy konsultacji społecznych, jest zachęcenie jak największej liczby osób do aktywnego w nich udziału. Nie bez znaczenia jest tutaj prostota i krótki czas rejestracji uczestnika. Jeszcze lepiej, gdyby była możliwość uniknięcia konieczności spełnienia tego przykrego, formalnego obowiązku. Jednak w pełni anonimowe głosowanie w ramach konsultacji nie jest dla organizatora pożądane.

W przypadku konsultacji prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) bardzo często zachodzi konieczność potwierdzenia, że uczestnik jest mieszkańcem danej gminy. Ponieważ samorządy chcą służyć lokalnej społeczności, najczęściej nie będą zainteresowane pozyskaniem opinii od turystów. Muszą wiedzieć, że „rozmawiają” z osobą, która płaci podatki w ich mieście. Anonimowość uczestnika nie pozwala tego faktu potwierdzić. Podobna sytuacja będzie miała miejsce, jeśli organizator skieruje konsultacje do osób pełnoletnich. Władze miasta będą chciały mieć możliwość weryfikacji w tym zakresie, a to wymaga już posiadania określonych danych osobowych.

Niezwykle istotnym aspektem, o którym również nie można zapominać wykorzystując podczas konsultacji społecznych narzędzia informatyczne, jest prawny obowiązek zapewnienia rozliczalności z operacji wykonywanych na danych osobowych. Mówi o tym §7 Rozporządzenia MSWiA, który nakazuje automatyczne odnotowanie m.in. daty pierwszego wprowadzenia danych do systemu oraz identyfikatora osoby wprowadzającej dane, a także §21 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów

¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r o ochronie danych osobowych (tj. Dz.U. z 2016 r poz. 922)

² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Dz.U. z 2004 r. nr 100, poz. 1024)

w sprawie Krajowym Ram Interoperacyjności (KRI)³, gdzie wspomina się m.in. o obligatoryjnym odnotowaniu w dziennikach systemów „działań użytkowników [...] polegających na dostępie do przetwarzanych w systemie danych podlegających prawnej ochronie w zakresie wymaganym przepisami prawa”.

Weryfikacja uczestników konsultacji oraz zapewnienie rozliczalności operacji wykonywanych na danych osobowych będzie możliwe, jeśli system informatyczny zapewni:

- przeprowadzenie odpowiednio przygotowanego procesu rejestracji uczestnika konsultacji,
- zarządzanie uprawnieniami nadawanymi przedstawicielom władz lokalnych.

Przygotowując proces rejestracji uczestnika konsultacji na platformie informatycznej należy pamiętać, że przetwarzanie danych osobowych wymaga odpowiedniej podstawy prawnej określonej w przepisach szczególnych rangi ustawy, a w przypadku ich braku, konieczność pozyskania zgody na przetwarzanie danych od ich właściciela. A ponieważ na gruncie prawa polskiego nie dopracowano się jeszcze przepisów szczególnych regulujących zasady przeprowadzania konsultacji społecznych, należy się posłkować zgodą właściciela danych⁴.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 UODO podczas zbierania danych osobowych od osoby, której one dotyczą, należy poinformować tę osobę m.in. o:

1. adresie swojej siedziby i pełnej nazwie [...],
2. celu zbierania danych [...],
3. prawie dostępu do treści swoich danych oraz ich poprawiania,
4. dobrowolności [...] podania danych [...]

Ważne jest również to, że ww. klauzula informacyjna przekazywana obowiązkowo podczas odbierania zgody na przetwarzanie danych osobowych nie może być łączona lub wynikać z klauzul innej treści⁵.

Zarządzanie uprawnieniami na platformie informatycznej jest z kolei niezwykle ważnym elementem procesu zapewnienia ochrony danych osobowych uczestników konsultacji na poziomie pracowników urzędu organizującego konsultacje. Uprawnienia nadaje się w zakresie nie szerszym niż niezbędny do realizacji obowiązków służbowych⁶. W związku z powyższym możliwa, a nawet pożądana jest sytuacja, w której nie wszyscy pracownicy organizatora lub osoby współpracujące z organizatorem przy konsultacjach, np. zatrudnieni w tym celu zewnątrzni eksperci, będą mieć dostęp do pełnych danych osobowych ich uczestników. A jeśli już ten dostęp zostanie im udzielony, to zgodnie z zasadą rozliczalności system odnotuje ten fakt w swoim dzienniku, tzw. logach. Proces nadawania uprawnień ma również chronić dane przed dostępem osób nieuprawnionych.

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 113)

⁴ Powyższą tezę potwierdza stanowisko Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych wyrażone w odpowiedzi na pismo z dnia 17 września 2017 r. skierowane do organu nadzorczego przez panią dr Annę Przybylską z prośbą o wskazanie podstaw prawnych umożliwiających przetwarzanie danych w ramach prowadzonych konsultacji społecznych. GIODO wskazał, że przetwarzanie danych osobowych podczas konsultacji w oparciu o zgodę właściciela danych nie jest rozwiązaniem pożądanym, ale wobec braku przepisów szczególnych należy przetwarzać dane na zasadach ogólnych, czyli bazując na zgodzie podmiotu danych.

⁵ Zgoda na przetwarzanie danych osobowych nie może być np. integralną częścią regulaminu świadczenia określonej usługi. Powyższe wynika z treści art. 7 pkt 5 UODO

⁶ Jest to tzw. zasada minimalizmu wynikająca pośrednio z art. 26 ust. 1 oraz z powszechnie stosowanych dobrych praktyk w zarządzaniu bezpieczeństwem informacji.

Rejestracja uczestnika na platformie „wDialogu”.

Jak już pisałem wcześniej, platforma „wDialogu” została stworzona z myślą o wspieraniu procesu przeprowadzania konsultacji społecznych. Podczas testów narzędzia w Urzędzie Miasta Częstochowy dużo czasu poświęciliśmy na jego dostosowanie do wymogów prawnych związanych z ochroną danych osobowych. Kluczowy był dla nas moment rejestracji uczestnika oraz zapewnienia rozliczalności z operacji wykonywanych na danych osobowych.

W pierwszym podejściu platforma została wyposażona w jedno pole tekstowe przeznaczone na treść oświadczenia uczestnika konsultacji. Proces rejestracji nie mógł zostać ukończony bez zaakceptowania treści klauzuli tam umieszczonej. Teoretycznie, na pierwszy rzut oka, rozwiązanie wydawało się poprawne, jednak szybko okazało się, że posiada wady.

Jak pamiętamy, treść klauzuli zgody na przetwarzanie danych osobowych nie może być łączona z innymi oświadczeniami lub wynikać z oświadczeń innej treści. Tymczasem, po bardziej dokładnej analizie okazało się, że takich klauzul musi być kilka.

Podczas pierwszej fazy rejestracji, oprócz klauzuli zgody na przetwarzanie danych osobowych, oświadczenia uczestników mogą dotyczyć również akceptacji postanowień zawartych w regulaminie usługi oraz oświadczenia o pełnoletniości. Na tym etapie uczestnik podaje tylko adres e-mail oraz ustawia hasło, co jest niezbędne do założenia i aktywowania konta na platformie. Nie można jednak wykluczyć, że już na podstawie samego adresu e-mail możliwa będzie identyfikacja jego właściciela, a jeśli tak to potrzebna będzie również podstawa prawna do przetwarzania danych – w opisywanym przypadku będzie to zgoda właściciela.

System na wskazany adres wysyła linka aktywacyjnego, który umożliwi dokonanie pierwszego logowania. Po zalogowaniu uczestnik konsultacji może zdecydować o udostępnieniu dodatkowych danych na swój temat, co będzie miało bezpośredni wpływ na zakres przetwarzanych danych. Dlatego podczas próby zapisu wprowadzonych zmian, platforma wyświetli kolejną klauzulę z informacją, że wykryto zmianę w zakresie udostępnionych danych oraz konieczne jest wyrażenie dodatkowej zgody na ich przetwarzanie. Oczywiście każda operacja na profilu uczestnika konsultacji zostawia swój ślad w logach systemowych ze wskazaniem czasu wykonania operacji, jej autora oraz rodzaju operacji.

Zarejestrowany użytkownik, aby móc wziąć udział w określonych konsultacjach musi się jeszcze poddać weryfikacji poprzez udostępnienie numeru ewidencyjnego PESEL.

Chcąc przygotować system informatyczny zgodny z wymogami przepisów o ochronie danych należy również umożliwić uczestnikowi wycofanie udzielonej wcześniej zgody⁷. Prawo to przysługuje każdemu w dowolnym momencie, bez konieczności uzasadniania takiej decyzji. Dlatego w platformie „wDialogu” przygotowano specjalny „przycisk” umożliwiający realizację tego prawa. Po kliknięciu w niego użytkownikowi systemu zostanie wyświetlony specjalny komunikat informujący o konsekwencjach realizacji tego uprawnienia oraz usunięciu danych za wyjątkiem tych, które są niezbędne do wykazania, że zgoda była wcześniej udzielona.

Zarówno utworzenie konta, jak i jego usunięcie lub wycofanie zgody na przetwarzanie danych jest odnotowywane w dzienniku systemowym.

Ostatnią klauzulą wykorzystywaną w platformie „wDialogu” jest klauzula zgody na przetwarzanie danych osobowych zastosowana w formularzu kontaktowym, który w celu wysłania zgłoszenia (może tego dokonać dowolna osoba postronna) wymaga podania określonych danych osobowych.

⁷ Patrz art. 7 pkt 5 UODO

Procedury rejestracji nie stosuje się natomiast podczas zakładania kont pracownikom urzędu wykorzystującego platformę do przeprowadzenia konsultacji społecznych. Ich konta zakłada administrator platformy dbając o to, aby każdej z osób przydzielić unikalny identyfikator, który pozwoli rozliczyć te osoby z operacji wykonywanych podczas pracy w tym systemie.

Unijna reforma przepisów dot. ochrony danych osobowych

Na koniec warto wspomnieć, że w dniu 25 maja 2018 r. rozpocznie się na terenie państw członkowskich UE stosowanie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (RODO), które zastąpi w całości obecną UODO⁸. RODO jest bardzo poważną reformą przepisów prawa w zakresie ochrony danych osobowych i nie pozostanie bez znaczenia dla narzędzi informatycznych wykorzystywanych podczas prowadzenia konsultacji społecznych, np. platformy „wDialogu”. Bez wątpliwości oznacza to konieczność ich dostosowania do nowych wymogów prawnych.

Oto najważniejsze zmiany mające istotny wpływ na systemy informatyczne:

1. Ochrona danych w fazie projektowania - *uwzględniając stan wiedzy technicznej, koszt wdrażania oraz charakter, zakres, kontekst i cele przetwarzania oraz ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych o różnym prawdopodobieństwie wystąpienia i wadze zagrożenia wynikające z przetwarzania, administrator – zarówno przy określaniu sposobów przetwarzania, jak i w czasie samego przetwarzania – wdraża odpowiednie środki techniczne i organizacyjne, takie jak pseudonimizacja, zaprojektowane w celu skutecznej realizacji zasad ochrony danych, takich jak minimalizacja danych, oraz w celu nadania przetwarzaniu niezbędnych zabezpieczeń, tak by spełnić wymogi niniejszego rozporządzenia oraz chronić prawa osób, których dane dotyczą*⁹.

Innymi słowy już na etapie pomysłu na projekt, jeśli w czasie jego realizacji będzie dochodziło do przetwarzania danych osobowych, należy przewidzieć, w jaki sposób o te dane będzie się dbało. Dość powiedzieć, że w przypadku systemów informatycznych „przegapienie” właściwego momentu na implementację pewnych rozwiązań może oznaczać, że ich wprowadzenie na końcowym etapie realizacji będzie albo bardzo kosztowne, albo wręcz niemożliwe.

2. Domyślna ochrona danych - *Administrator wdraża odpowiednie środki techniczne i organizacyjne, aby domyślnie przetwarzane były wyłącznie te dane osobowe, które są niezbędne dla osiągnięcia każdego konkretnego celu przetwarzania. Obowiązek ten odnosi się do ilości zbieranych danych osobowych, zakresu ich przetwarzania, okresu ich przechowywania oraz ich dostępności. W szczególności środki te zapewniają, by domyślnie dane osobowe nie były udostępniane bez interwencji danej osoby nieokreślonej liczbie osób fizycznych*¹⁰.

Upraszczając nieco można powiedzieć, że użytkownik po założeniu konta musi mieć zapewniony maksymalny dostępny poziom ochrony swoich danych, który może później obniżyć, jeśli uzna to za stosowne, np. poprzez udostępnienie dodatkowych informacji na swój temat.

3. Prawo dostępu przysługujące osobie, której dane dotyczą – oznacza obowiązek udzielenia informacji na temat przetwarzanych danych w zakresie, o którym mowa w art. 15 ust. 1 RODO, a w szczególności *Administrator dostarcza osobie, której dane dotyczą, kopię danych*

⁸ Trwają obecnie prace legislacyjne nad nową ustawą o ochronie danych osobowych. Będzie ona miała jednak tylko charakter uzupełniający względem RODO.

⁹ Art. 25 ust. 1 RODO

¹⁰ Art. 25 ust. 2 RODO

osobowych podlegających przetwarzaniu. [...] Jeżeli osoba, której dane dotyczą, zwraca się o kopię drogą elektroniczną i jeżeli nie zaznaczy inaczej, informacji udziela się powszechnie stosowaną drogą elektroniczną.

A zatem system informatyczny musi być przystosowany do wyszukania wskazanych w RODO informacji oraz ich wyeksportowania do formatu umożliwiającego ich przekazanie właścicielowi.

4. *Prawo do przenoszenia danych - Osoba, której dane dotyczą, ma prawo otrzymać w ustrukturyzowanym, powszechnie używanym formacie nadającym się do odczytu maszynowego, dane osobowe jej dotyczące, które dostarczyła administratorowi, oraz ma prawo przestać te dane osobowe innemu administratorowi bez przeszkód ze strony administratora, któremu dostarczono te dane osobowe oraz osoba, której dane dotyczą, ma prawo żądania, by dane osobowe zostały przesłane przez administratora bezpośrednio innemu administratorowi, o ile jest to technicznie możliwe¹¹.*

Obowiązek podobny do opisywanego w pkt. 3. Dodatkowo jest mowa o formacie danych umożliwiającym ich import do systemu innego usługodawcy.

Obowiązków wynikających z RODO jest dużo więcej. Niektóre z nich już są obecne na gruncie dotychczasowych uregulowań prawnych, ale RODO je niejako rozwija. Przykładem może być zasada rozliczalności, która w mojej ocenie stanowi jeden z fundamentów RODO, w szczególności w połączeniu z podejściem opartym na ryzyku. Mówiąc krótko, administrator danych ma dużą swobodę w decydowaniu, w jaki sposób dane osobowe będzie chronić, ale z każdej podjętej decyzji będzie się jednocześnie musiał umieć wytłumaczyć, niejako rozliczyć.

Wnioski

Nie ulega wątpliwości, że narzędzia informatyczne mogą w znaczący sposób ułatwić przeprowadzenie konsultacji społecznych. Sztuką jest tylko takie ich przygotowanie, aby przy zachowaniu jak największej przyjazności dla użytkownika spełnić jednocześnie wymagania prawne.

Problem na gruncie prawa polskiego stanowi brak ustawowych regulacji odnoszących się do przetwarzania danych osobowych podczas konsultacji społecznych. Powoduje to konieczność pozyskiwania zgód od właścicieli danych, co znacznie wydłuża i komplikuje proces rejestracji, a w konsekwencji może zniechęcać do wzięcia w nich udziału. Ponadto zgoda może zostać w każdej chwili odwołana. Problem został dostrzeżony przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, który wystosował wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w tym zakresie.

Kolejnym problemem jest zmieniające się prawo. Widać to na przykładzie RODO. Narzędzie informatyczne, który ma wspomagać dowolny proces w administracji publicznej, musi zapewniać zgodność z przepisami prawa. To z kolei implikuje konieczność zapewnienia wsparcia technicznego na poziomie umożliwiającym podjęcie niezbędnych działań w terminie gwarantującym dostosowanie narzędzia do nowych wymogów prawnych. Na to potrzebny jest odpowiedni budżet.

Tym niemniej należy stwierdzić, że platforma „wDialogu” posiada duży potencjał do wykorzystania w administracji publicznej i może stanowić znaczące ułatwienie dla osób odpowiedzialnych za przeprowadzania konsultacji społecznych.

¹¹ Art. 20 RODO