



Warszawa, 1 października 2008 r.

**Szanowny Pan Witold Drożdż
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i
Administracji**

dotyczy: *Uwagi Polskiego Towarzystwa Informatycznego do projektu z dnia 22.09.2008 r ustawy o zasadach i sposobie prowadzenia ewidencji ludności.*

Dziękując za możliwość wypowiedzenia się, przez Polskie Towarzystwo Informatyczne, na temat projektu ustawy we wczesnym etapie jej tworzenia (co nie jest powszechna praktyka polskich organów rządowych) pragniemy jednocześnie przedstawić następujące uwagi do przedłożonego projektu:

- Projekt ustawy w niewielkim stopniu realizuje wyrażoną w tytule ideę ZASAD tworzenia i prowadzenia ewidencji mieszkańców np. co do tego jaki wpływ na inne systemy mają mieć dane zgromadzone w rejestrze PESEL?. Od dawna w środowiskach naukowych i informatycznych podnoszony jest postulat aby rejestr ten miał charakter rejestru referencyjnego tzn. podstawowego i pierwotnego względem innych rejestrów co do sposobu tworzenia danych dotyczących imion i nazwisk, adresów zamieszkania etc. Mało tego, ustawa powinna realizować Konstytucję RP w taki sposób aby ograniczać przetwarzanie danych, a więc i ich zbieranie od obywateli, tylko do rzeczywistych wymogów państwa prawa. Tym samym z rejestru tego powinny być pobierane dane do innych rejestrów i ewidencji publicznych. Nie chodzi więc tylko o realizację funkcji udostępniania danych rozumianej, jako większe możliwości prawne i techniczne przekazywania danych i/lub ich weryfikacji, ale aby danym w bazie PESEL przydać wymiar rejestru, czyli domniemania zgodności ze stanem faktycznym (miejsce zamieszkania), a i prawnym (co do pozostałych danych w nim gromadzonych). Wśród owych tytułowych zasad brakuje np. stwierdzeń, czy oprócz wymienionych danych, mogą być w lokalnych ewidencjach gromadzone inne dane, np. potrzebne do wymiaru podatków lokalnych? Jeżeli tak to na jakich zasadach. Czy możliwe jest i pod jakimi warunkami powierzenie przetwarzania danych w lokalnej ewidencji podmiotowi zewnętrznemu (outsourcing)? Czy wystarczą ogólne warunki z ustawy o ochronie danych osobowych, czy też powinny być, ze względu na charakter tego rejestru, spełnione dodatkowe warunki, a jeżeli tak to jakie?
- Przy okazji uprawnień konstytucyjnych warto wprost inkorporować do ustawy zasadę, iż obywatele mają prawo wglądu do własnych danych i wyraźnie zarysować ścieżkę prawną do ich korygowania w przypadku gdy w bazie PESEL lub ewidencji mieszkańców znajdują się dane nieprawdziwe. Projekt ustawy nie zawiera skutecznych mechanizmów realizujących ową normę.

- Polskie Towarzystwo Informatyczne zdecydowanie popiera kierunek zmian w których obowiązek meldunkowy, jako jeden z symboli państwa policyjnego niekoniecznie zresztą polskiego pochodzenia, zostanie zastąpiony przez oświadczenie co do miejsca zamieszkania. Jednocześnie tej oczekiwanej liberalizacji powinny towarzyszyć instrumenty prawne służące osobom, których prawa zostały naruszone np. co do ochrony lokalu do którego mają prawa, skutecznego eliminowania niezgodności ze stanem faktycznym. Zgłoszenie zamieszkania dodatkowej nieuprawnionej osoby w wielu lokalach może np. oznaczać podwyżkę opłat z tytułu korzystania z wody, wywozu śmieci etc.

Wg projektu ustawy możliwe będzie zgłoszenie miejsca zamieszkania w lokalach użyteczności publicznej, restauracjach, siedzibach firm itp.

- Projektodawca zapowiada, że lista ustaw zmienianych dopiero powstaje w konsultacji z innymi resortami ale nie zwalnia go to ze wskazania jaką część ustawy o ewidencji ludności zamierza uchylić tą regulacją, a jaką pozostawić (skoro nie reguluje ona m. in. problematyki dowodu osobistego).
- Dostrzegamy brak określenia stosunku projektowanej ustawy do ustawy o ochronie danych osobowych (ODO). Minister jest w rozumieniu uODO administratorem danych osobowych przetwarzanych w rejestrze PESEL. Projekt nie określa jakie przepisy uODO znajdą zastosowanie do przetwarzania danych osobowych w rejestrze, a jakie nie np w zakresie udostępniania danych czy projekt jako *lex specialis* wyłącza stosowanie udostępniania z uODO.

Ponadto art. 47 ust.2 pkt. 3 nie określa w jaki sposób powinna być udokumentowana zgoda na przekazanie danych? Czy może być ona wyrażona w formie elektronicznej? Nie jest jasny tryb pozyskiwania takiej zgody. Wydaje się, iż powinno to zostać określone na poziomie ustawy. Kontrowersyjne jest również uznanie, iż wystarczające jest wykazanie interesu faktycznego dla pozyskania danych z rejestru.

W trakcie dalszej lektury projektu ustawy pojawiają się kolejne pytania:

- W jaki sposób organ udostępniający dane w trybie art. 49 projektu miałyby sprawdzać spełnianie przesłanek z punktu 1, 2 a zwłaszcza z pkt. 3? Czy wystarczające jest w tym celu oświadczenie?
- Dlaczego projekt nie przewiduje wyraźnie jednej z form udostępnienia, która znajduje się w obecnie nowelizowanej ustawie o ewidencji ludności w postaci weryfikacji danych? To nie jest słuszne rozwiązanie. Pragniemy podnieść, że powinno się w ustawie przewidzieć instytucję weryfikacji *on line* tożsamości osób ubiegających się o wydanie kwalifikowanych certyfikatów kwalifikowanym podmiotom świadczącym usługi certyfikacyjne (wpisanym na podstawie ustawy o podpisie elektronicznym do rejestru Ministra Gospodarki). Problem ten nie został należycie rozwiązany w poprzedniej nowelizacji ustawy o ewidencji ludności. Podmioty te mają obowiązek badać tożsamość osoby, a więc ich legitymacja prawna nie budzi wątpliwości. W podobnej sytuacji są operatorzy telekomunikacyjni którzy mają weryfikować tożsamość klienta. Badanie przez organ administracji czy ma on interes prawny jest pozbawione sensu.

Należy także określić w ustawie nie tylko warunki dostępu ale i przesłanki wydania decyzji o cofnięciu prawa do dostępu do danych zgromadzonych w ewidencjach z powodu naruszania prawa, zaniedbań w ochronie prywatności etc., być może w przypadkach szczególnie drastycznych rozważyć możliwość nakładania kar administracyjnych na instytucje np. handlujące danymi z rejestru PESEL.

- Poniżej załączamy szczegółowe uwagi do poszczególnych części lub art. projektu:

1) Struktura przetwarzania ewidencji ludności.

Dotychczasowy model jest trójpoziomowy:

- gmina,
- województwo,
- centrala.

Projekt ustawy proponuje usunięcie z obiegu danych dotyczących mieszkańców województwa. Istotnie organy wojewódzkie (wojewoda, zarząd woj.) nie będą w projektowanym modelu odgrywały istotnej roli poza wojewodą jako organem nadzoru.

W obecnym modelu każdy z poziomów miał swoje zadania. Zadaniem województw była między innymi weryfikacja danych z gmin i prowadzenie uzgodnień z gminami w kwestii poprawności danych. Z projektu nie wynika kto ma to robić. Wojewoda jest organem nadzoru i II instancji w sprawach dotyczących zamieszkania. Można sądzić, że centrala nie ma ludzi do realizacji tego zadania.

- 2) Zakres informacyjny ewidencji ludności podany w art. 12 zakres ewidencji ludności jest inny niż obecny:
 - 2.1) Brak danych poprzednich (to do tej pory było):
 - poprzednie imiona i nazwiska,
 - poprzednie adresy zamieszkania i okresy w których te adresy były obowiązujące,
 - dane o poprzednich małżonkach, poprzednich aktach stanu cywilnego.
 - 2.2) Brak zdjęcia i wzoru podpisu (nie było, ale jest przy dowodach osobistych). Państwo i tak ma te dane zebrane i zgromadzone więc chyba najwłaściwszym miejscem ich przechowywania byłby właśnie system ewidencji ludności zintegrowany z systemami dotyczącymi dokumentów tożsamości. Dane biometryczne? - jeśli państwo planuje wydawanie kolejnych, po paszporcie, dokumentów z danymi biometrycznymi to chyba właśnie tu należało by je przechowywać?
 - 2.3) Jeżeli w projekcie pl ID, państwo zamierza każdemu obywatelowi wydać certyfikat do podpisu elektronicznego, to chyba właśnie ewidencja ludności jest właściwym miejscem do przechowywania danych o certyfikatach i kluczach publicznych?
 - 2.4) Brakuje tu danych o opiekunach prawnych w przypadku małoletnich gdy są dla nich takowi ustanowieni.
 - 2.5) Obecnie system ewidencji ludności rejestruje:
 - 2.5.1) identyfikację operatora wprowadzającego dane do systemu;
 - 2.5.2) datę wprowadzenia informacji do systemu;Informacje te są niezbędne jeśli pojawiają się "dzikie dane", co w przeszłości się zdarzało, albo inny sposób zapewnienia pełnego rozliczania wprowadzanych danych.
- 3) Błąd struktury dokumentu art. 5 ustęp 2 podpunkt 3 odwołuje się do ustępu 3, którego w tym artykule nie ma.

Ad. Art. 6: Nie można zgadnąć o jaką ustawę chodzi.

Ad. Art. 8: czy dane dotyczące cudzoziemców dotyczą tylko tych, którzy uzyskali status uchodźcy lub azyl w RP, czy we wszystkich przypadkach? Kwestia ta nie jest jednoznacznie rozstrzygnięta w projekcie. Dane dotyczące azylantów i uchodźców powinny być szczególnie chronione, czego ustawa nie przewiduje – patrz konwencja genewska i Konstytucja.
- 4) Art. 12, ustęp pkt. 6 , 15 i 16: współcześnie używa się pojęcia „państwo” a nie ‘kraj”. Krajem jest np. land w RFN.
- 5) Art. 14 ustęp 2:
 - ad.2. może należałoby wprowadzić tu obowiązek przekazania wraz z danymi informacji na temat kto jest odpowiedzialny za zmianę (identyfikacja osoby fizycznej - "urzędnika" wprowadzającego dane do systemu);
 - ad.6. Nie przewidziano, że uchodźcy często nie posiadają ważnych dokumentów podróży i podstawą wpisu powinien być inny dokument – dokument potwierdzający posiadanie statusu; ten przepis może być podstawą uzasadnionej krytyki np. ze strony UNHCR.
- 6) Oświadczenie nie musi być złożone przed organem gminy. Ważne aby do tego organu dotarło np. w formie elektronicznej. To nie jest ceremonia zawarcia związku małżeńskiego tylko zgłoszenie danych.

7) Art. 17 pkt.2 nie jest sformułowany w języku prawnym („gadające ze sobą systemy”).

Pkt 7 zdanie chyba nie jest niekompletne - zasady pisowni są ustalane przez Komitety PAN, a nie w drodze rozporządzenia - tego nie powinno się ustalić w drodze rozporządzenia, chodzi zapewne o zasady transkrypcji z alfabetów niełacińskich lub znaków niepolskich. Proszę też pamiętać o mniejszościach narodowych i zasadach pisowni imion i nazwisk (wytyczne ustawowe).

8) Art. 18 ustęp 3: Nadanie numeru PESEL jest czynnością techniczną wykonywaną automatycznie przez system informatyczny. Ważne aby zapisać jak osoba ubiegająca się może się dowiedzieć, że jej nadano jej numer i jaki, i co ma zrobić w przypadku odmowy, błędu etc?

Odmowa nadania numeru PESEL dokonywana jest w drodze decyzji wydawanej przez ministra właściwego dla spraw wewnętrznych?

Osoba lub organ może uzyskać informację o nadanym numerze PESEL bezpośrednio z systemu informatycznego lub w drodze uzyskania zaświadczenia zgodnie z art. 217 KPA.

9) Ad. art 19: Brakuje sądu (szczególnie w świetle postanowień art. 21).

10) Ad. art. 26 ustęp 6: Chyba ta kwestia powinna być regulowana w ustawie; adopcja zupełna jest zbyt ważna, żeby mogła być regulowana przepisami rozporządzenia.

11) Rozdział 4: A dlaczego nie wprowadzić funkcji aktualizacji adresu przez obywatela bezpośrednio? Dla takiej czynności nie ma potrzeby, naszym zdaniem, powoływania urzędu?

12) Art 27 ustęp 2, powinien być wskazywany tylko wówczas jeżeli osoba ta nie ma miejsca zamieszkania w rozumieniu ust. 1. Inaczej hasło iż „marynarz nie ma domu albo statek jego domem” nabierze zbyt dosłownej treści.

13) Art. 28: Sugerujemy posługiwanie się nomenklaturą z innego rejestru o charakterze referencyjnym tj. Tertytu. Zgodnie z par. 1 rozporządzenia dotyczącym Tertytu:

§ 1. Krajowy rejestr urzędowy podziału terytorialnego kraju, zwany dalej "rejestrem terytorialnym", obejmujący systemy:

- 1) identyfikatorów i nazw jednostek podziału administracyjnego,
- 2) identyfikatorów i nazw miejscowości,
- 3) rejonów statystycznych i obwodów spisowych,
- 4) identyfikacji adresowej ulic, nieruchomości, budynków i mieszkań

jest prowadzony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sposób z informatyzowany i nosi skróconą nazwę TERYT.

W związku z powyższym nasuwa się wątpliwość - po co powielanie tego samego w ewidencji ludności?

14) Art. 30: ustęp 2 jest tak skonstruowany w połączeniu z ust. 1, że sugeruje iż forma elektroniczna powinna też polegać na pokazaniu dokumentu tożsamości; to jest absurdem samym w sobie.

ustęp 3: czy możliwym będzie wprowadzenia zastrzeżenia w taki sposób aby uniemożliwić dokonywania zgłoszeń skróconym członkom rodziny?

15) Art. 31: zupełnie niezrozumiałym jest ta litania danych do wypełnienia w każdorazowym zgłoszenia miejsca zamieszkania. To powinna być prosta czynność. Rozumiemy że jest krąg maksymalny ale po co aż kolekcjonować aż tak wiele informacji? Biorąc pod uwagę fakt, że obywatele nie zgłaszają ani dłuższych wyjazdów zagranicznych, ani tym bardziej powrotów, gromadzenie tych danych wydaje się pozbawione sensu. To powinien być przedmiot badań naukowych. Do identyfikacji osoby wystarczy numer PESEL plus miejsce starego i nowego zamieszkania.