PANOPTYKON
F U N D A C J A

Zarząd: Katarzyna Szymielewicz, Małgorzata Szumańska
Rada programowa: Adam Bodnar, Ewa Charkiewicz, Dominika Dörre-Nowak, Józef Halbersztadt, Joanna Kamiol, Monika Płatek, Maciej Ślusarek, Piotr Waglowski, Roman Wieruszewski

Warszawa, 20 sierpnia 2012 r.

Szanowny Pan
Nadinspektor Marek Działoszyński
Komendant Główny Policji

Szanowny Panie,

Fundacja PANOPTYKON jest organizacją pozarządową zajmującą się ochroną praw człowieka w społeczeństwie nadzorowanym. Jednym z głównych przedmiotów naszych zainteresowań jest prawo do prywatności oraz autonomia informacyjna jednostki.

W tym kontekście postanowiliśmy zbadać problem upubliczniania przez policję nagrań rozmów telefonicznych prowadzonych poprzez tzw. linie alarmowe: 112 i 997. Na stronach internetowych wielu komend policji dostępne są dramatyczne nagrania rozmów między dyżurnymi policji a dzwoniącymi ludźmi. Często bywają to rodzice dzieci, które wymagają natychmiastowej pomocy. Nagrania te trafiają również do mediów, które udostępniają je na swoich stronach internetowych. W naszej ocenie zjawisko to wymaga rozważenia pod kątem naruszenia prawa do prywatności osób dzwoniących na policję, a także zaufania, jakim powinna cieszyć się policja w społeczeństwie. Po wystąpieniu z kilkoma wnioskami o udzielenie informacji publicznej otrzymaliśmy informacje na temat praktyki udostępniania takich nagrań przez: Komendy Wojewódzkie Policji w Gorzowie Wielkopolskim i w Rzeszowie oraz Komendy Powiatowe Policji w Żaganiu, w Brzegu i w Malborku. Otrzymaliśmy również ogólne informacje na ten temat z Komendy Głównej Policji.

1. W czym problem?

Osoby dzwoniące na policję znajdują się zwykle w dramatycznej sytuacji wymagającej natychmiastowych działań, są niezwykle zestresowane, często w stanie histerii. Dzwoniąc pod numer alarmowy oczekują jedynie pomocy – wysłania karetki, ewentualnie porady. Nie spodziewają się natomiast, że ich rozmowa jest nagrywana, a w przyszłości może zostać upubliczniona. Z oczywistych względów do upubliczniania typowane są te rozmowy, w których policjanci rzetelnie i profesjonalnie udzielili pomocy, a akcja ratunkowa zakończyła się sukcesem. Osobom, które uzyskały skuteczną pomoc od policji, niezręcznie jest kwestionować upublicznienie nagrań, choć obnażają one dzwoniących w niezwykle trudnej sytuacji.

Konstytucja RP chroni prywatność oraz tajemnicę komunikowania się. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, prywatność odnosi się m.in. do ochrony informacji na temat danej osoby i gwarancji pewnego stanu niezależności, w ramach której człowiek może decydować o zakresie i zasięgu udostępniania oraz komunikowania innym osobom informacji o swoim życiu. W wyroku

z 12 listopada 2002 r.[1] Trybunał wskazał wprost, że elementem ochrony prywatności jest „prawo do dysponowania informacjami na swój temat".

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (dalej: GIODO) w wystąpieniu z 21 grudnia 2011 r.[2] do Komendanta Powiatowego Policji w Żarach zwrócił uwagę na niedopuszczalność publikacji nagrań „zawierających dane osobowe osób kontaktujących się z policją". Publikacja takiego nagrania, jak wskazał w swoim wystąpieniu GIODO, narusza ustawę o ochronie danych osobowych[3]. Na jej podstawie (art. 26 ust. 1) administrator danych zobowiązany jest dołożyć szczególnej staranności w celu ochrony interesów osób, których dane dotyczą, a w szczególności jest zobowiązany zapewnić, aby dane te były przetwarzane zgodnie z prawem, zbierane dla oznaczonych, zgodnych z prawem celów i niepoddawane dalszemu przetwarzaniu niezgodnemu z tymi celami.

Wystąpienie GIODO dotyczyło jednak sytuacji, w której udostępnione nagranie zawierało adres i nazwisko osoby dzwoniącej. W zbadanych przez nas sytuacjach upublicznione nagrania nie zawierały takich danych. **„Wycięcie" z nagrania adresu nie eliminuje jednak naszym zdaniem problemu**.

Zgodnie z ustawą danymi osobowymi są „wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej" (art. 6 ust. 1). W naszej ocenie sam głos – jego ton i barwa umożliwiają rozpoznanie osoby dzwoniącej. Istnieje zatem „możliwość zidentyfikowania osoby fizycznej". Również treść rozmowy zawiera w sobie informacje dotyczące tej osoby, np. jej sytuacji rodzinnej. W związku z tym nagrania, nawet pozbawione adresu i nazwiska osoby dzwoniącej (a w pewnych sytuacjach nawet w przypadku zniekształcenia głosu), powinny podlegać ochronie zgodnie z zasadami ustawy o ochronie danych osobowych.

2. Przegląd obecnej sytuacji

Fundacja PANOPTYKON, wykorzystując instrument w postaci wniosków o udostępnienie informacji publicznej, zbadała dotychczasową praktykę udostępniania nagrań przez różne komendy na terenie Polski. Chcielibyśmy pokrótce przedstawić rezultaty naszych działań.

2.1. Podstawa prawna udostępnienia nagrania

Zgodnie z informacjami pochodzącymi od Komendy Powiatowej Policji w Malborku nagranie rozmowy przeprowadzonej poprzez telefon alarmowy stanowi informację publiczną. Determinuje to możliwość (a wręcz konieczność!) udostępniania nagrań.

Trudno zgodzić się z takim stanowiskiem. Nagranie rozmowy zawiera wypowiedzi dwóch osób. O ile wypowiedzi funkcjonariusza policji, wygłaszane w ramach pełnienionych obowiązków służbowych, traktować można jako informację publiczną, o tyle trudno uznać, że są nią wypowiedzi osób prywatnych. Przyjmując takie rozumowanie za informację publiczną

[1] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 listopada 2002 r., sygn. Sk 40/01.
[2] Wystąpienie GIODO z 21 grudnia 2011 r. o sygn. DOLiS-035-3156/11/PK/63277 do mł. insp. Zdzisława Tomaszewicza – Komendanta Powiatowego Policji w Żarach.
[3] Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. 1997 nr 133 poz. 883 ze zm., **dalej: ustawa**).

należałoby uznać każde zwrócenie się jednostki do organów państwowych, bez względu na formę – pisemną, telefoniczną, a nawet osobistą.

W ocenie innych komend, w szczególności Komendy Głównej Policji (dalej: KGP), podstawą prawną udostępniania nagrań jest ustawa – Prawo prasowe oraz zarządzenie nr 1024 Komendanta Głównego Policji z 12 listopada 2007 r. w sprawie form i metod działalności prasowo-informacyjnej w Policji. Zgodnie z § 3 pkt 2 zarządzenia działalność prasowo-informacyjna wykonywana jest w szczególności poprzez informowanie środków masowego przekazu o inicjatywach i przedsięwzięciach realizowanych przez komórki organizacyjne Komendy Głównej Policji, w szczególności poprzez przygotowywanie i przekazywanie komunikatów prasowych, materiałów fotograficznych, filmowych oraz dźwiękowych oraz poprzez zamieszczanie przygotowanych materiałów na policyjnych stronach internetowych.

Naszym zdaniem ogólnie wskazane przepisy Prawa prasowego nie mogą stanowić podstawy prawnej działania funkcjonariuszy policji decydujących o udostępnieniu dziennikarzom lub bezpośrednio na stronach internetowych policji nagrań rozmów prowadzonych za pośrednictwem telefonów alarmowych. Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej oraz konieczność oparcia działań organów władzy publicznej na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej[4]. Tym samym podstawą prawną działania funkcjonariuszy policji nie mogą być ogólnie wskazane przepisy Prawa prasowego, a tylko konkretny przepis kompetencję tę przewidujący.

Mamy również wątpliwości dotyczące udostępniania nagrań na podstawie zarządzenia nr 1024 Komendanta Głównego Policji (taką podstawę prawną wskazała Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie oraz KGP). Zarządzenie może być oczywiście podstawą do prowadzenia działań promujących policję, jednak – jako akt obowiązujący jedynie wewnętrznie – nie może wpływać na sytuację prawną osób niepodlegających służbowo Komendantowi Głównemu Policji.

2.2. Wiedza i zgoda osoby zainteresowanej

Uznanie, że nagranie rozmowy nie jest informacją publiczną nie wyklucza upublicznienia – w pewnych sytuacjach – treści nagrania. Zgodnie bowiem z ustawą o ochronie danych osobowych dopuszczalne jest przetwarzanie danych osobowych, jeśli osoba, której one dotyczą **wyrazi na to zgodę**. Przy tym przez zgodę rozumie się oświadczenie woli, które treścią jest zgoda na przetwarzanie danych osobowych tego, kto składa oświadczenie. Zgoda **nie może być domniemana** lub dorozumiana z oświadczenia woli o innej treści.

Z informacji uzyskanych z Komendy Głównej Policji wynika, że „każdorazowo decyzja o publikacji nagrań powinna zawierać zgodę osoby lub osób, których nagrania dotyczą. Gdy nie jest możliwe uzyskanie takiej zgody, to konieczna jest wówczas modyfikacja materiału, tak aby publikowane nagrania uniemożliwiały identyfikację dzwoniącej osoby lub innych osób (poza policjantem). Tymczasem np. Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie oraz Komenda Powiatowa Policji w Malborku nie informują nawet rozmówców o publikacji nagrania. Naszym

[4] Por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2011 r. (sygn. II FSK 476/11).

zdaniem takie działanie stanowi naruszenie przepisów ustawy o ochronie danych osobowych. Jednocześnie może podważać zaufanie do działania policji – osoba, której głos został nagrany i upubliczniony bez jej wiedzy i zgody, może się dowiedzieć o tym dopiero z mediów lub znajomych. Bez wątpienia jest to sytuacja niepożądana.

2.3. Anonimizacja

Poza uzyskaniem zgody osoby zainteresowanej niezbędne jest naszym zdaniem odpowiednie przekształcenie treści nagrania. Efektem modyfikacji powinno być nie tylko usunięcie z nagrania danych takich jak imię i nazwisko (zarówno osoby dzwoniącej, jak i osób trzecich) oraz adres – nie powinna się ograniczać jedynie do prostego „wycięcia" tych danych. Powinna również polegać na takim **zmodyfikowaniu głosu osoby dzwoniącej, by niemożliwe było jej rozpoznanie**.

W tym zakresie za przykład posłużyć może Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie. Zgodnie z uzyskanymi informacji „przed publikacją nagranie rozmowy zostało zniekształcone. Usunięto z nagrania wszystkie fragmenty, w których pojawiły się dane dotyczące kobiety (tj. adres zamieszkania, imię i nazwisko, telefon). Zmodyfikowane nagranie zostało **pozbawione cech umożliwiających identyfikację** osoby fizycznej i tak zmontowane, by dominowały w nim kwestie wypowiadane przez dyżurnego policji". Za negatywny przykład znów posłużyć może Komenda Powiatowa Policji w Malborku, w której nie zmodyfikowano głosu osoby dzwoniącej.

Warto podkreślić, że skuteczna anonimizacja nagrania jest działaniem bardzo trudnym, nie zawsze bowiem udaje się wyłapać wszystkie elementy umożliwiające identyfikację i skutecznie je usunąć. Z tego względu **upublicznianie nagrań poddanych anonimizacji również powinno być zawsze poprzedzone uzyskaniem zgody**, o której mowa wyżej.

2.4. Przekazywanie dziennikarzom

Jak wspomnieliśmy na wstępie nagrania rozmów prowadzonych przez telefony alarmowe publikowane są również w mediach. W sytuacji, w której dziennikarz pobiera nagranie ze strony internetowej policji będzie ono miało taką formę, jak ta upubliczniona przez policję.

Odrębnej analizy wymaga natomiast sytuacja, w której nagranie udostępniane dziennikarzowi nie jest wcześniej **udostępniane na stronie internetowej policji**. Naszym zdaniem odpowiednia komenda policji powinna w takiej sytuacji podjąć działania zmierzające do ustalenia, czy osoba, której nagranie dotyczy wyraża zgodę na przekazanie dziennikarzowi nagrania. Przed przekazaniem nagrania policja powinna dokonać jego anonimizacji. Takie działania podjęła Komenda Wojewódzka Policji w Gorzowie Wielkopolskim potwierdzając zgodę osoby dzwoniącej oświadczeniem na piśmie. Naszym zdaniem stanowi to wzorową praktykę.

3. Zasady udostępniania – potrzeba wprowadzenia regulacji i ujednolicenia praktyk

Ze względu na fakt, że upublicznione nagranie głęboko ingeruje w prywatność osoby dzwoniącej, publikacja nagrania powinna być dopuszczalna jedynie w wyjątkowych sytuacjach, po spełnieniu określonych i wyraźnie sprecyzowanych przesłanek. Tymczasem, jak widać z powyższego krótkiego przeglądu, obecnie w Polsce brak jest ogólnych wytycznych dla

wszystkich komend na terenie kraju regulujących tryb udostępniania nagrań. Chociażby przykład działań Komendy Powiatowej Policji w Malborku wskazuje, że nie spełnia ona wymogów, o których poinformowała nas Komenda Główna Policji – nie uzyskano tam zgody osoby dzwoniącej oraz nie zmodyfikowano jej głosu.

W związku z tym postulujemy wprowadzenie przez Komendanta Głównego Policji ogólnych wytycznych regulujących zasady udostępniania nagrań z telefonów alarmowych. Rekomendujemy zawarcie w niej następujących wymogów:

- **Publikacja powinna być poprzedzona uzyskaniem pisemnej zgody osoby dzwoniącej**

Sąd Apelacyjny w Warszawie 3 kwietnia 1997 r.[5] stwierdził, że „na opublikowanie informacji, chociażby obiektywnie prawdziwych, niezbędne jest uzyskanie wprost zgody zainteresowanej osoby". Ten warunek powinien być przestrzegany przez policję. Zgoda, chociażby dla celów dowodowych i porządkowych, powinna mieć formę pisemną. W związku z tym **postulujemy** stworzenie ogólnego wzoru pisma – zgody, które byłoby każdorazowo uzupełniane przez komendy chcące udostępnić nagranie rozmowy.

Dodatkowym elementem formularza może być pytanie, czy dana osoba domaga się modyfikacji jej głosu. Nie można bowiem wykluczyć, że niektóre osoby chciałyby, żeby to ich głos był upubliczniony.

- **Udostępnione nagranie powinno być zanominizowane**

Z wyłączeniem sytuacji zgody osoby na publikację niezanonimizowaną, naszym zdaniem anonimizacja powinna obejmować:

- **usunięcie z nagrania** takich elementów, jak: imię i nazwisk oraz adres osoby dzwoniącej i osób trzecich;
- **zmodyfikowanie głosu** osoby dzwoniącej;
- przekształcenie nagrania w taki sposób, by dominowały w niej wypowiedzi policjanta, a nie osoby dzwoniącej (**minimalizacja udziału osoby dzwoniącej w nagraniu**).

Ujednolicenia wymagają też naszym zdaniem **zasady przekazywania nagrań dziennikarzom.** Komenda Główna Policji poinformowała nas, że „przy każdym przekazaniu informacji policjanci mają na uwadze, iż zawód dziennikarza jest zawodem szczególnego zaufania społecznego i w związku z tym późniejsze postępowanie dziennikarzy wiąże się z odpowiedzialnością za ewentualne naruszenie norm prawnych". Naszym zdaniem nie jest to wystarczająca gwarancja ochrony prywatności osób dzwoniących, dlatego udostępnienie nagrania dziennikarzom powinna być każdorazowo poprzedzona uzyskaniem pisemnej zgody osoby dzwoniącej na udostępnienie nagrania mediom oraz zostać poddane anonimizacji.

- **Minimalizacja udziału osoby dzwoniącej w nagraniu**

Naszym zdaniem dobrą praktyką, pozwalającą jednocześnie realizować cele promocji policji,

[5] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 3 kwietnia 1997 r., sygn. I ACa 148/97, Wokanda 1998, nr 4, poz. 40.

byłoby takie modyfikowanie nagrań, by udział w rozmowie osoby dzwoniącej był nie większy, niż jest to konieczne.

***

W naszej opinii w związku z ciągłym rozwojem mediów internetowych, a także informatyzacją policji (w tym stworzeniem stron internetowych poszczególnych komend) poruszona przez nas kwestia wymaga systemowej regulacji. Pozwoli ona uporządkować dotychczasową praktykę oraz w pełni zagwarantować ochronę prywatności osób dzwoniących pod numery alarmowe. Przeprowadzone przez nas ograniczone badanie dotychczasowej praktyki dowodzi bowiem, że brakuje kompleksowej regulacji, a zasady, o których informuje Komenda Główna Policji, nie zawsze są przestrzegane.

Prosimy o ustosunkowanie się do przedstawionych zastrzeżeń, podjęcie działań zmierzających do rozwiązania wskazanych problemów oraz przekazanie informacji na temat tych działań Fundacji PANOPTYKON.

Z wyrazami szacunku,

W imieniu Fundacji PANOPTYKON,

Małgorzata Szumańska
Członkini Zarządu

Katarzyna Szymielewicz
Dyrektorka

Do wiadomości:

1. Minister Spraw Wewnętrznych – Jacek Cichocki.