



STANOWISKO FUNDACJI PANOPTYKON DOTYCZĄCE PROJEKTU ZAŁOŻEŃ USTAWY O MONITORINGU WIZYJNYM¹

Projekt założeń ustawy o monitoringu wizyjnym (dalej: **projekt**) jest pierwszym konkretnym efektem prac nad prawnym unormowaniem zasad korzystania z monitoringu wizyjnego w Polsce. W opinii Fundacji Panoptykon większość zaproponowanych rozwiązań jest krokiem we właściwym kierunku, jednak przedstawiony projekt wymaga rewizji i uzupełnienia w zakresie przyjętych rozwiązań merytorycznych oraz dopracowania pod kątem formalnym.

Na poparcie zasługuje propozycja objęcia regulacją zarówno podmiotów publicznych, jak i prywatnych korzystających z monitoringu wizyjnego, chociaż jednocześnie zwracamy uwagę, że podmiotowy i przedmiotowy zakres projektowanej ustawy o monitoringu wizyjnym (dalej: **ustawa, projektowana regulacja**) budzi nasze poważne wątpliwości. Pozytywnie oceniamy propozycję ograniczenia możliwości korzystania z atrap kamer oraz wykorzystywania monitoringu do przekazywania i rejestracji dźwięku. Na poparcie zasługują również wszystkie propozycje wzmacniające pozycję osób poddanych obserwacji za pomocą monitoringu wizyjnego, przede wszystkim informowanie o obecności kamer oraz konsultacje społeczne przed założeniem lub rozbudową systemów monitoringu wizyjnego.

NAJWAŻNIEJSZE PROBLEMY

Pomimo tych zalet trudno uznać przedstawiony projekt za kompleksowe rozwiązanie problemów związanych z masowym korzystaniem z monitoringu wizyjnego. Poniżej przedstawiamy nasze najważniejsze uwagi.

1. Ograniczony i niejasny zakres projektowanej regulacji

Projekt w sposób nieprecyzyjny określa zakres projektowanej regulacji, co utrudnia rzeczową ocenę tej fundamentalnej kwestii. Wymienia on zarówno sytuacje, do których ustawa będzie miała zastosowanie, jak i wyłączenia. Brak jasności co do relacji między wyróżnionymi zbiorami może prowadzić do wielu problemów interpretacyjnych². Co więcej, analiza poszczególnych rozwiązań prowadzi do wniosku, że skala proponowanych wyłączeń jest bardzo szeroka, co stawia pod znakiem zapytania deklarację o kompleksowości projektowanej regulacji. Poza jej zakresem mają się znaleźć w szczególności:

- a) działania prowadzone w innym celu niż zapewnianie bezpieczeństwa i porządku publicznego bądź ochrona osób i mienia (rodzi to zagrożenie, że w pewnych sytuacjach

¹ Stanowisko przygotowane przez Małgorzatę Szumańską i Wojciecha Klickiego.

² Część wątpliwości można wyjaśnić dzięki przyjęciu, że wyrażenia „regulacja będzie miała zastosowania” czy „ustawa nie obejmie” nie odnosi się do proponowanych zakazów, a jedynie do wymogów, jakie powinien spełniać legalnie działający monitoring. To mija się jednak z językową wykładnią wskazanych wyżej wyrażen i utrudnia interpretację zaproponowanych rozwiązań.

podmioty korzystające z monitoringu, mogą unikać przestrzegania przepisów ustawy, zasłaniając się realizacją celu innego, niż wskazane wyżej);

- b) kwestie związane z rejestracją obrazu uregulowane w przepisach odrębnych;
- c) systemy monitoringu, które z powodu ograniczeń technicznych nie pozwalają na konwersję optycznego obrazu do poziomu pozwalającego na obserwację lub rejestrację obrazu twarzy lub sylwetki umożliwiających identyfikację tożsamości osoby bądź obrazu pojazdu o cechach pozwalających na identyfikację osoby fizycznej lub prawnej będącej właścicielem lub użytkownikiem pojazdu (ograniczenie wymogów dotyczących wykorzystania monitoringu o mniejszych możliwościach technicznych nie budzi zastrzeżeń, jednak całkowite wyłączenie działania ustawy w oparciu o tak nieprecyzyjne przesłanki oceniamy zdecydowanie krytycznie);
- d) monitoring wizyjny wykorzystywany przez osoby fizyczne wyłącznie w celach prywatnych i nieobejmujących otwartej przestrzeni publicznej ani zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego.

2. Niejasne relacje z innymi przepisami

Jak wskazaliśmy wyżej, kwestie związane z rejestracją obrazu objęte przepisami odrębnymi mają być wyłączone z zakresu regulacji ustawy. Niestety, w żadnym miejscu projekt nie precyzuje, o jakich przepisach mowa oraz w jakim zakresie mają one wyłączać stosowanie ustawy. Ta niejasna sytuacja otwiera pole do spekulacji. Szczególną uwagę warto zwrócić na wątpliwości dotyczące statusu i zasad działania miejskich systemów monitoringu, które obecnie – zgodnie z danymi z 2012 r. – są administrowane przez rozmaite podmioty, zarówno władze miast, jak i policję oraz straż miejską, a nawet prywatne agencje ochrony osób i mienia³. Nie jest jasne, w jakim stopniu projektowana ustawa znajdzie zastosowanie do systemów administrowanych przez podmioty posiadające ustawowe upoważnienie do prowadzenia monitoringu i czy w tej sytuacji będzie możliwe wdrożenie jednolitych standardów działania i uporządkowanie różnorodnych praktyk.

Za niezrozumiałe uważamy również fragmenty projektu odnoszące się do relacji między planowaną regulacją a ustawą o ochronie danych osobowych⁴. Ustawa ta, zgodnie z zasadami ogólnymi, powinna znaleźć zastosowanie wówczas, gdy działanie monitoringu spełnia przesłanki przetwarzania danych osobowych, czyli jakiegokolwiek operacji na danych osobowych, rozumianych jako wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej bądź możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Nie budzi naszych zastrzeżeń założenie, że zestawianie obrazu z danymi pozwalającymi na identyfikację powinno wiązać się z większymi niż w innych przypadkach ograniczeniami (zwłaszcza jeśli odbywa się w sposób rutynowy czy automatyczny). Nie powinno to jednak prowadzić do ograniczenia stosowania ustawy o ochronie danych osobowych jedynie do takich przypadków, ponieważ projektowana regulacja przewiduje zakres ochrony jednostki znacznie węższy, niż w przypadku ustawy o ochronie danych osobowych.

³ Fundacja Panoptykon, „Monitoring w polskich miastach i w oczach społeczeństwa”, http://www.panoptykon.org/sites/panoptykon.org/files/panoptykon_cctv_seminarium_10-10-2012.pdf.

⁴ Na marginesie warto również zwrócić uwagę na potencjalne wyzwania, jakie mogą się pojawić w związku z możliwym przyjęciem rozporządzenia dotyczącego ochrony danych osobowych na poziomie Unii Europejskiej.

3. Podmioty publiczne – brak podstawy prawnej

Monitoring należy traktować jako narzędzie gromadzenia informacji o obywatelach. Jego wykorzystywanie może prowadzić do ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, przede wszystkim prawa do prywatności. Zgodnie z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) oraz autonomii informacyjnej jednostki (art. 51) stosowanie monitoringu przez instytucje publiczne powinno być możliwe tylko wówczas, gdy wyraźnie przewiduje to przepis rangi ustawowej. Projekt w ogóle nie odnosi się do tego problemu. Bazuje on na założeniu, że przewidziana w nim ogólna podstawa uprawniająca podmioty publiczne do korzystania z monitoringu wizyjnego jest w pełni wystarczająca. Nie zgadzamy się z takim założeniem – proponowana regulacja bądź inny przepis rangi ustawowej powinien w sposób precyzyjny określać, jakie podmioty i na jakich warunkach mogą korzystać z monitoringu wizyjnego.

4. Brak realnej weryfikacji skuteczności działania monitoringu wizyjnego

Na uznanie zasługuje zarówno dostrzeżenie potrzeby weryfikacji skuteczności działania monitoringu, jak i propozycja sporządzania corocznych raportów uwzględniających statystykę zdarzeń ujawnionych dzięki systemom monitoringu. Niestety, zaproponowane rozwiązanie jest daleko niewystarczające, nie tylko dlatego, że jest ograniczone do monitoringu wizyjnego wykorzystywanego w otwartej przestrzeni publicznej, ale także dlatego, że taki raport nie stanowi realnej weryfikacji skuteczności działania monitoringu. Wymaga to precyzyjnego określenia celów konkretnego systemu monitoringu i systemowej weryfikacji ich osiągnięcia w określonym czasie za pomocą miarodajnych wskaźników. Kluczowe znaczenie ma również określenie konsekwencji stwierdzenia nieskuteczności działania systemu monitoringu (przynajmniej w odniesieniu do podmiotów publicznych), z jego odinstalowaniem włącznie.

5. Zignorowane problemy i wyzwania

Projekt przewiduje, że monitoring wizyjny powinien być wykorzystywany „zgodnie z zasadami legalizmu, celowości, proporcjonalności, minimalizacji ingerencji w inną przestrzeń niż w odniesieniu do której jest on realizowany oraz merytorycznej poprawności i adekwatności w stosunku do celów jego prowadzenia”. Niestety, nie wszystkie te zasady (szczególnie zasada adekwatności i proporcjonalności) znajdują odzwierciedlenie w proponowanych szczegółowych rozwiązaniach.

Projekt nie realizuje ponadto potrzeby weryfikacji wpływu monitoringu na prywatność i potrzeby minimalizacji takiej ingerencji, a także zupełnie pomija wyzwania związane z negatywnymi skutkami społecznymi powszechnego korzystania z monitoringu wizyjnego (zarówno w zakresie potrzeby weryfikacji tych skutków, jak i ich ograniczenia). Nie zapewnia również żadnych mechanizmów weryfikacji, czy osiągnięte rezultaty przeważają nad ponoszonymi kosztami, zarówno finansowymi, jak i społecznymi.

Poza wprowadzeniem kilku zakazów, projekt nie odpowiada na wyzwania związane z rozwojem możliwości technicznych monitoringu wizyjnego (np. automatyczne funkcjonalności, wysokie parametry techniczne, monitoring mobilny) czy miejscem jego instalacji (np. placówki służby zdrowia, miejsca pracy, stołówki pracownicze i pokoje socjalne, miejsca odpoczynku i rozrywki, osiedla mieszkaniowe, placówki oświatowe i opiekuńcze oraz inne miejsca, w których osoby poddane są długotrwałej obserwacji).

6. Brak ochrony obrazu i nagrań z monitoringu

Zdecydowanie negatywnie oceniamy przyjęte w projekcie założenie, że ochronie poddany będzie jedynie wizerunek, a nie całość obrazu i nagrania pochodzącego z monitoringu. Będzie to miało daleko idące i bardzo negatywne konsekwencje. Przy przyjęciu takiego założenia nie uda się bowiem wyeliminować (ani nawet ograniczyć) problemu udostępniania nagrań mediom czy publikowania ich w Internecie. Praktyka pójdzie prawdopodobnie w tym kierunku, że po zamazaniu obrazu twarzy, sylwetki czy numerów tablic rejestracyjnych pojazdów⁵ nagrania będą swobodnie wykorzystywane. W rezultacie – mimo przyjętych założeń – ustalenie tożsamości obecnych na nagraniu osób będzie w niektórych przypadkach nieuniknione. Jediną metodą zapobieżenia takiej sytuacji jest objęcie ochroną również nagrań (przy założeniu uzasadnionych wyjątków).

7. Niedostateczna ochrona praw osób monitorowanych

Jedynym realnym uprawnieniem osób poddanych obserwacji wynikającym z projektu jest prawo do informacji o miejscu instalacji kamer bądź o objęciu danej przestrzeni (zamkniętej przeznaczonej do użytku publicznego) monitoringiem, a także (w niektórych sytuacjach) o administratorze systemu. Prawo dostępu do innych informacji oraz do nagrań ze swoim udziałem nie jest gwarantowane. Brakuje również mechanizmów umożliwiających praktyczną realizację przysługujących osobom monitorowanym praw oraz weryfikację, czy monitoring jest realizowany zgodnie z prawem.

8. Szerokie i niedostatecznie precyzyjne uprawnienia policji i innych służb

Zgadzamy się z potrzebą szczegółowej regulacji uprawnień służb w zakresie korzystania przez nie z wglądu do odbieranego lub zarejestrowanego obrazu, a także sporządzania kopii z monitoringu realizowanego przez inne podmioty. Jednak zaproponowane rozwiązania nie powinny sprowadzać się do maksymalizacji uprawnień policji i innych służb bez jednoczesnego wprowadzenia mechanizmów gwarancyjnych i kontrolnych. Projekt pod tym kątem wymaga zrewidowania i doprecyzowania. Nasz szczególny niepokój wzbudza blankietowe upoważnienie do bezpośredniego korzystania z systemów monitoringu należących do innych administratorów. Niezbędne jest ograniczenie tego uprawnienia, na przykład poprzez wprowadzenie obowiązku uzyskania zgody podmiotu zewnętrznego względem uprawnionych (sądu lub prokuratora) oraz ograniczenie czasu, przez jaki takie korzystanie będzie możliwe.

9. Brak mechanizmów weryfikacji zgodności działania monitoringu z prawem

Projekt nie przewiduje narzędzi pozwalających na weryfikację, czy poszczególne podmioty działają legalnie, oraz umożliwiających – w razie stwierdzenia nieprawidłowości – przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Ze względu na charakter działalności poddanej regulacji, rodzaj podmiotów (zazwyczaj osoby prawne, a nie fizyczne) oraz charakter potencjalnych nadużyć, optymalnym rozwiązaniem jest wprowadzenie **organu kontrolnego** wyposażonego w możliwość stosowania sankcji administracyjnych (w tym kar finansowych). Oparcie realizacji ustawy na przepisach karnych nie będzie tak skuteczne. Sankcjom karnym powinny podlegać jedynie najpoważniejsze naruszenia. W konsekwencji wiele zakazów będzie pozbawionych sankcji. Z drugiej strony korzystanie z prawa karnego jako podstawowego narzędzia regulacji sto-

⁵ Również w sposób automatyczny, tak jak w przypadku serwisów takich jak Google Street View.

sunków społecznych prowadzi do ich nieuzasadnionej penalizacji. Dodatkowe poważne wątpliwości budzi fakt, że nie wszystkie propozycje wprowadzenia sankcji karnych mają precyzyjny charakter.

Za bardzo niepokojące i błędne uważamy również założenie, że przyjęcie ustawy nie będzie związane z dodatkowymi wydatkami z budżetu państwa. Ich poniesienie jest niezbędne, by dostosować publiczne systemy monitoringu do nowych wymogów (np. informowanie, raportowanie) oraz prowadzić skuteczne działania informujące o ustawie, skierowane zarówno do podmiotów korzystających z monitoringu (w zakresie spoczywających na nich obowiązkach), jak i ogółu społeczeństwa. Z tego względu zabezpieczenie odpowiednich środków finansowych jest jednym z ważnych czynników decydujących o tym, czy ustawa będzie w praktyce stosowana.

10. Niejasności i wątpliwości interpretacyjne

Projekt zawiera szereg niejasności, które skutkują poważnymi wątpliwościami interpretacyjnymi. Zastrzeżenia dotyczące zakresu regulacji zostały omówione wyżej. Kontrowersje budzi również wiele spośród zaproponowanych definicji (np. monitoringu wizyjnego obejmującego z niejasnych przyczyn cele korzystania; systemu monitoringu wizyjnego; rodzajów przestrzeni, które wbrew prawdopodobnej intencji projektodawcy nie mają charakteru wyczerpującego, co może prowadzić do wielu praktycznych problemów).

Zdajemy sobie sprawę z tego, że założenia ustawy muszą charakteryzować się pewną dozą ogólności, jednak liczne niejasności, niekonsekwencje i ogólne skomplikowanie projektu znacznie utrudniają rzeczowe i wyczerpujące odniesienie się do proponowanych rozwiązań. Projekt powinien zostać dopracowany pod tym kątem. Pozostawienie niejasności i ich rozstrzygnięcie dopiero na etapie tworzenia przepisów ustawy może skutkować przyjęciem niedopracowanych i nieprecyzyjnych rozwiązań.

KLUCZOWE POSTULATY

Przedstawiony projekt wymaga w naszej ocenie weryfikacji i dopracowania pod kątem wskazanych uwag. Poniżej przedstawiamy zestawienie najważniejszych pozytywnych postulatów, które w naszej opinii powinny zostać uwzględnione w dalszych pracach nad projektem oraz ustawą.

1. Kompleksowość regulacji

Ustawa powinna w sposób kompleksowy regulować sposób działania różnych form monitoringu wizyjnego. Wyłączenia powinny być sformułowane w sposób precyzyjny i nie powinny być zbyt szerokie. Podmioty publiczne powinny korzystać z monitoringu tylko na podstawie wyraźnego i precyzyjnego upoważnienia ustawowego.

2. Zasady działania monitoringu wizyjnego

Działanie monitoringu wizyjnego powinno opierać się na zasadach: celowości, adekwatności, proporcjonalności, minimalizacji ingerencji w prywatność oraz negatywnych skutków społecznych, ograniczenia czasu przechowywania nagrań, a w pewnym zakresie również na zasadzie niezbędności. Każda z tych zasad powinna mieć odzwierciedlenie w konkretnych rozwiązaniach ustawowych i wymogach, jakie powinny zostać nałożone na podmioty korzystające z monitoringu.

Szczególną uwagę należy zwrócić na: weryfikację skuteczności działania monitoringu (por. wyżej), objęcie ochroną obrazu i nagrań oraz ustalenie precyzyjnych i rygorystycznych zasad ich zabezpieczenia, dostępu i maksymalnego czasu przechowywania, ustalenie warunków organizacyjno-technicznych dotyczących prowadzenia monitoringu, a także określenia wymogów, jakie powinny spełniać osoby odpowiedzialne za obserwację obrazu z kamer i upoważnione do dostępu do nagrań (co powinno uwzględniać nie tylko potrzebę zapewnienia maksymalnej skuteczności działania monitoringu, ale również poszanowanie prywatności i innych praw osób poddanych obserwacji). Za uzasadnione uważamy również nałożenie na podmioty korzystające z monitoringu obowiązku zgłoszenia do organu kontrolnego (por. niżej) oraz stworzenie publicznie dostępnego rejestru systemów monitoringu (przynajmniej w przypadku części z nich).

3. Prawa osób monitorowanych

Podstawowym warunkiem działania przyjętych rozwiązań w praktyce jest zapewnienie obywatelom dostępu do informacji na temat obecności i sposobu działania monitoringu. Kluczowe znaczenie ma w tym przypadku wprowadzenie obowiązku informowania o tym, że dana przestrzeń poddana jest monitoringowi. Uprawnienie to może być realizowane w szczególności za pomocą tablic informacyjnych oraz dzięki dostępowi do rejestru systemów monitoringu. Tablice informacyjne powinny zawierać co najmniej: graficzny symbol monitoringu, wskazanie administratora (wraz z danymi kontaktowymi) oraz informację, czy obraz podlega bieżącej obserwacji lub rejestracji. Dodatkowe obowiązki informacyjne (dotyczące w szczególności kosztów instalacji i utrzymania systemu) powinny spoczywać na podmiotach publicznych korzystających z monitoringu (można do tego wykorzystać na przykład Biuletyn Informacji Publicznej).

Realizacja prawa do informacji warunkuje możliwość skorzystania z innych przysługujących osobie monitorowanej uprawnień. Drugim podstawowym wymogiem powinno być zapewnienie jej możliwości złożenia skargi na działanie systemu monitoringu do organu kontrolnego (por. niżej). Takie uprawnienie jest warunkiem skutecznego reagowania na nieprawidłowości i nadużycia oraz ochrony swoich praw.

4. Organ kontrolny i mechanizmy egzekwowania prawa

W naszej opinii podstawowym warunkiem umożliwiającym egzekwowanie przyjętych rozwiązań w praktyce jest działanie organu kontrolnego wyposażonego w kompetencje analogiczne do tych, jakie ustawa o ochronie danych osobowych przyznaje Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych w zakresie weryfikacji zgodności z prawem przetwarzania danych osobowych⁶. Kontrola powinna odbywać się z urzędu bądź na wniosek (możliwość jego zgłoszenia powinien mieć każdy). Konsekwencją stwierdzenia nieprawidłowości powinno być nakazanie przywrócenia stanu zgodnego z prawem poprzez – w zależności od stopnia jego naruszenia – zmianę sposobu działania albo odinstalowanie systemu. Organ kontrolny powinien być także odpowiedzialny za prowadzenie rejestru systemów monitoringu. Bardzo ważne jest również nadanie mu kompetencji do nakładania kar finansowych na podmioty, które poważnie naruszyły wymogi dotyczące funkcjonowania monitoringu, a także wyposażenie go w budżet odpowiedni do powierzonych zadań.

⁶ Uzasadnione jest, by tym organem był sam GIODO.

Poważne wyzwanie dotyczy ograniczenia tworzenia się „szarej strefy” monitoringu, czyli systemów niedostosowanych do nowych wymagań. Przeciwdziałanie temu zjawisku wymaga nie tylko dbałości o jakość i przejrzystość przyjętej regulacji oraz zapewnienia narzędzi egzekwowania prawa, ale również szerokiej akcji informacyjnej skierowanej zarówno do osób monitorowanych (w zakresie przysługujących im uprawnień), jak i korzystających z monitoringu (w zakresie spoczywających na nich obowiązków oraz dobrych praktyk).