



STANOWISKO¹ FUNDACJI PANOPTYKON DOTYCZĄCE PROJEKTU ZAŁOŻEŃ DO PROJEKTU USTAWY O MONITORINGU WIZYJNYM²

Projekt założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym (dalej: **projekt**) stanowi drugą wersję założeń projektowanej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych regulacji. W naszym przekonaniu opiniowane założenia są znacznie bardziej dopracowane, zarówno pod względem koncepcyjnym, jak i formalnym, i – w przeciwieństwie do poprzedniej wersji – stanowią konkretną propozycję kompleksowego uregulowania zasad funkcjonowania monitoringu.

Uważamy, że zaproponowana koncepcja – mimo wprowadzenia wielu pozytywnych zmian – wymaga dalszej rewizji i dopracowania. W naszej ocenie **perspektywa ochrony praw jednostki** jest w projekcie wciąż niedostatecznie obecna, co znajduje odzwierciedlenie zarówno w ograniczonym katalogu uprawnień osób poddanych monitoringowi, jak i braku zasad prowadzenia monitoringu, które stanowiłyby ich gwarancję.

Za jeden z podstawowych problemów uważamy nieuzasadnioną, głęboką dysproporcję między obowiązkami spoczywającymi na podmiotach prowadzących monitoring w przestrzeni otwartej i w przestrzeni zamkniętej przeznaczonej do użytku publicznego. Obawiamy się, że wdrożenie tego typu rozwiązania sprawi, że przepisy mające charakter gwarancyjny w stosunku do praw jednostki w większości przypadków korzystania z monitoringu nie będą stosowane.

Kluczowe dla standardu ochrony prawa do prywatności jest również wzmocnienie uprawnień Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (dalej: **GIODO**) poprzez wyraźne przyznanie mu uprawnienia do kontroli zgodności z przyszłą ustawą działania monitoringu stosowanego w zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego.

Dodatkowo zwracamy uwagę, że problematyka monitoringu wizyjnego jest blisko związana z ochroną danych osobowych, regulowaną obecnie w Polsce przez ustawę z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 nr 101 poz. 926 – t.j. z późn. zm., dalej: **ustawa o ochronie danych osobowych, uodo**). Projekt w wielu miejscach odnosi się do uodo lub zakłada odpowiednie stosowanie jej przepisów. W związku z tym widzimy konieczność uwzględnienia w dalszych pracach nad projektem wniosków z trwających prac legislacyjnych nad nowymi przepisami unijnymi dotyczącymi ochrony danych osobowych: projektem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych oraz dyrektywy w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych na potrzeby zapobiegania przestępstwom,

¹ Stanowisko przygotowane przez Wojciecha Klickiego i Małgorzatę Szumańską.

² Projekt z 7 lipca 2014 r.

wykrywania ich, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie i ich ścigania oraz powiązanych działań wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.

Nasze stanowisko składa się z dwóch części: w pierwszej przedstawiamy najważniejsze uwagi, o ogólnym, systemowym charakterze. Natomiast w drugiej części uzupełniamy je o uwagi dodatkowe, które dotyczą przede wszystkim szczegółowych propozycji zawartych w projekcie.

UWAGI DOTYCZĄCE ZAGADNIENŃ O CHARAKTERZE SYSTEMOWYM

1. Zasady prowadzenia monitoringu wizyjnego

Pozytywnie oceniamy zaproponowane w projekcie zasady prowadzenia monitoringu wizyjnego. Nasze wątpliwości budzi jednak sposób ujęcia zasady proporcjonalności, zgodnie z którą „monitoring wizyjny prowadzony na cele publiczne³ może być stosowany, kiedy inne środki wydają się być mniej efektywne z perspektywy realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego lub ochrony osób i mienia”. Naszym zdaniem zasada proporcjonalności powinna dotyczyć wszystkich podmiotów objętych ustawą, a więc także tych prowadzących monitoring w przestrzeni zamkniętej przeznaczonej do użytku publicznego i – we wskazanym w projekcie zakresie – w przestrzeni prywatnej.

Zwracamy uwagę, że w tym momencie żadna z proponowanych zasad nie odnosi się bezpośrednio do potrzeby ograniczenia **negatywnych skutków wykorzystywania monitoringu**, zarówno w zakresie ochrony praw jednostki, przede wszystkim prawa do prywatności, jak i niwelacji potencjalnych negatywnych skutków społecznych (np. rozproszenia odpowiedzialności, erozji wzajemnego zaufania).

Postulujemy wprowadzenie dodatkowej zasady – minimalizacji ingerencji w prywatność, która nakładałaby na wszystkie podmioty prowadzące monitoring obowiązek wzięcia pod uwagę wpływu kamer na prywatność osób poddanych monitoringowi oraz taki sposób instalacji i korzystania z systemów, by ingerencja w prawa jednostki była jak najmniejsza.

Postulujemy również wprowadzenie zasady niezbędności – w odniesieniu do monitoringu prowadzonego przez podmioty publiczne⁴. Wynika ona wprost z art. 51 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż **niezbędne** w demokratycznym państwie prawnym”.

2. Nieuzasadniona dysproporcja między wymogami i ograniczeniami związanymi z prowadzeniem monitoringu w przestrzeni otwartej i zamkniętej przeznaczonej do użytku publicznego

Zwracamy uwagę na rażącą dysproporcję między wymogami nakładanymi na podmioty prowadzące monitoring w otwartej przestrzeni publicznej oraz zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego.

Zgodnie z projektem prowadzenie monitoringu w przestrzeni otwartej uzależnione ma być od:

- uchwały rady gminy lub rady miasta;

³ Prowadzenie monitoringu „na cele publiczne” nie zostało zdefiniowane w projekcie.

⁴ Lub prowadzonego przez podmioty niepubliczne działające na rzecz podmiotów publicznych.

- przeprowadzenia konsultacji społecznych;
- przeprowadzenia analizy potrzeb i celowości;
- uchwalenia programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego;
- rejestracji systemu u GIODO, któremu przysługiwać będą uprawnienia kontrolne;
- cyklicznego opracowywania oceny funkcjonalności systemu;
- spełnienia obowiązku informacyjnego – poprzez oznaczanie miejsc usytuowania kamer oraz umieszczenie w Internecie informacji na temat przybliżonego zasięgu systemu;
- prowadzenia corocznej statystyki zdarzeń dotyczących naruszeń bezpieczeństwa ujawnianych za pomocą systemu;
- przygotowania procedury natychmiastowego informowania Policji;
- zapewnienia całodobowej obecności operatorów, którzy powinni spełniać określone wymogi.

Natomiast podmiot prowadzący monitoring wizyjny w zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego ma być zobowiązany jedynie do realizacji obowiązku informacyjnego – umieszczenia oznaczeń przy wejściu w obręb danej przestrzeni, a więc w uproszczonej formie względem obowiązku informacyjnego wymaganego w przestrzeni otwartej. Co więcej, nie ma go dotyczyć zakaz stosowania atrap kamer.

Ta dysproporcja w zakresie obowiązków podmiotów prowadzących monitoring ma wynikać z faktu, że monitoring w przestrzeni zamkniętej przeznaczonej do użytku publicznego „nie służy prowadzeniu ogólnych działań prewencyjnych w wymiarze bezpieczeństwa i porządku publicznego, a ochronie osób i mienia znajdujących się na ściśle określonym obszarze na rzecz konkretnie określonych podmiotów, a nie w wymiarze ogólnym”. Projektodawca podkreśla przy tym, że zapewnienie skuteczności funkcjonujących w przestrzeni zamkniętej systemów leży nie tyle w interesie społecznym, co poszczególnych administratorów systemu.

Funkcjonowanie monitoringu wizyjnego w nieuchronny sposób wiąże się z ingerencją w prawa jednostki do prywatności i autonomii informacyjnej. Dopuszczając możliwość ingerencji w jakiegokolwiek prawo człowieka, ustawodawca powinien rozważyć, jakiemu innemu dobru służy ta ingerencja: od jego wagi zależy stopień dopuszczalnej ingerencji w prawo jednostki. Przenosząc te rozważania na grunt projektu, zwracamy uwagę, że bezpieczeństwo i porządek publiczny trudno uznać za wartości niższego rzędu niż ochronę osób i mienia. W związku z tym ochrona praw jednostki w przypadku stosowania monitoringu w celu ochrony osób i mienia nie powinna być niższa niż w przypadku ingerencji w prawo jednostki do prywatności w celu ochrony bezpieczeństwa i porządku.

Proponowane w projekcie rygory związane z prowadzeniem monitoringu w otwartej przestrzeni publicznej służyć będą nie tylko interesowi społecznemu, rozumianemu jako troska o weryfikację skuteczności działania kamer. Część z proponowanych obowiązków będzie przekładać się na **uprawnienia monitorowanej jednostki**. Szczególne znaczenie ma tutaj przyznanie uprawnień kontrolnych GIODO (szerzej o jego roli – por. punkt 3 uwag dotyczących zagadnień o charakterze systemowym poniżej), a także rozbudowane obowiązki informacyjne – oznaczanie miejsc usytuowania kamer i umieszczanie w Internecie informacji na temat przybliżonego zasięgu systemu. Z kolei proponowana analiza potrzeb i celowości budowy

systemu, a następnie cykliczna ocena jego funkcjonalności, służyć będzie nie tylko racjonalnemu podejmowaniu decyzji o instalacji systemu, ale również realizacji zasad proporcjonalności i celowości.

Dodatkowo zwracamy uwagę, że projekt nie uzasadnia, dlaczego podmioty publiczne prowadzące monitoring w przestrzeni zamkniętej przeznaczonej do użytku publicznego w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego nie mają być zobowiązane do spełniania rygorów, jakie projekt przewiduje w związku z prowadzeniem monitoringu – przez te same podmioty i w tym samym celu – w przestrzeni otwartej.

Z punktu widzenia praw jednostki korzystanie z monitoringu w przestrzeniach zamkniętych przeznaczonych do użytku publicznego może mieć nawet dużo dalej idące konsekwencje niż w przypadku przestrzeni otwartej. Kamery instalowane np. w szkołach, internatach, szpitalach czy różnego rodzaju miejscach opieki niosą podwyższone ryzyko ingerencji w prywatność, a nawet intymność jednostki (m.in. ze względu na długi czas przebywania, faktyczny bądź prawny przymus przebywania w danym miejscu). Oznacza to, że w miejscach tego typu gwarancje ochrony praw jednostki powinny być podwyższone, a możliwość korzystania z monitoringu podlegać ścisłym ograniczeniom. A zatem ograniczenie obowiązków spoczywających na podmiotach korzystających z monitoringu w takich miejscach w stosunku do podmiotów wykorzystujących monitoring w przestrzeni otwartej jest zupełnie nieuzasadnione.

Utrzymanie dysproporcji między obowiązkami spoczywającymi na administratorach systemów w przestrzeni otwartej oraz przestrzeni zamkniętej przeznaczonej do użytku publicznego może ponadto doprowadzić do zjawiska „zamykania” przestrzeni otwartej. Zagrożenie to może być pogłębiane przez wprowadzenie proponowanego zakazu korzystania z monitoringu przez podmioty prywatne w otwartej przestrzeni. Będą one mogły próbować obejść nowe prawo w celu zachowania możliwości obserwowania tej przestrzeni. Przykładem miejsca, którego może to dotyczyć, są tereny osiedli mieszkaniowych należące do spółdzielni bądź wspólnot mieszkaniowych.

Zgodnie z zaproponowaną definicją otwartej przestrzeni publicznej („przestrzeń trwale dostępna dla nieograniczonego kręgu osób”) mogą być za nią uznane miejsca, których właścicielem jest podmiot prywatny, o ile przestrzeń nie jest „ograniczona obszarowo lub udostępniona do użytku na warunkach określonych przez właściciela”. Dla podmiotu prywatnego, będącego właścicielem przestrzeni otwartej, jego „zamknięcie” – np. poprzez przyjęcie krótkiego regulaminu określającego warunki korzystania z przestrzeni, będzie niezbędnym, ale i wystarczającym warunkiem umożliwiającym prowadzenie monitoringu. W sytuacji przyjęcia krótkiego regulaminu – zgodnie z definicjami zaproponowanymi w projekcie – przykładowa przestrzeń osiedla mieszkaniowego będzie już przestrzenią zamkniętą przeznaczoną dla użytku publicznego, choć *de facto* wciąż będzie trwale dostępna dla nieograniczonego kręgu osób.

Zakaz prowadzenia monitoringu przez podmioty prywatne w przestrzeni otwartej może stać się także impulsem do fizycznego zamknięcia przestrzeni poprzez jej ogrodzenie. Skutkiem takich praktyk będzie nie tylko omijanie stosowania nowej regulacji, ale również negatywny wpływ na przestrzeń miast i życie ich mieszkańców.

Podobne czynności zmierzające do „zamknięcia” przestrzeni otwartej mogą podejmować podmioty publiczne. Im również pozwoli to na uniknięcie realizacji obowiązków związanych z prowadzeniem monitoringu w przestrzeni otwartej.

Zważywszy na argumenty przedstawione powyżej postulujemy rozszerzenie wymogów związanych z prowadzeniem monitoringu w przestrzeni zamkniętej przeznaczonej do użytku publicznego co najmniej o:

- wyrażne przyznanie uprawnień kontrolnych GIODO;
- rozszerzenie obowiązków informacyjnych w sposób analogiczny do obowiązku informacyjnego w przestrzeni otwartej (szerzej o obowiązku informacyjnym piszemy w punkcie 1 uwag dodatkowych poniżej);
- prowadzenia analizy potrzeb i celowości budowy systemu monitoringu;
- prowadzenia corocznej statystyki ujawnianych zdarzeń;
- prowadzenia cyklicznej oceny funkcjonalności systemu monitoringu.

3. Rola Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych

Z zadowoleniem przyjęliśmy wyrażną propozycję przyznania Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych uprawnień kontrolnych w zakresie stosowania monitoringu wizyjnego w przestrzeni otwartej, a także w zakresie korzystania z systemów monitoringu wizyjnego, w których dokonywana jest automatyczna identyfikacja osób.

Postulujemy doprecyzowanie sposobu, w jaki GIODO ma realizować swoje uprawnienia kontrolne. Szczególnie ważne jest wskazanie, czy będzie on uprawniony – analogicznie jak w przypadku przepisów ustawy o ochronie danych osobowych – do rozpatrywania skarg indywidualnych osób, a także, czy będzie mógł prowadzić kontrole z urzędu. Konsekwencją stwierdzenia nieprawidłowości powinno być nakazanie przywrócenia stanu zgodnego z prawem poprzez – w zależności od stopnia jego naruszenia – zmianę sposobu działania albo nawet odinstalowanie systemu.

Fundamentalne znaczenie dla realności kontroli sprawowanych przez GIODO, a tym samym – na przestrzeganie zasad przyjętych w projekcie ma zagwarantowanie GIODO dodatkowych środków finansowych oraz wyrażne wskazanie, że jego uprawnienia kontrolne dotyczą również monitoringu prowadzonego w zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego⁵ (o czym była mowa w punkcie 2 uwag dotyczących zagadnień o charakterze systemowym powyżej).

4. Podmioty publiczne – brak podstawy prawnej

Monitoring należy traktować jako narzędzie gromadzenia informacji o obywatelach. 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 bowiem na założeniu, że przewidziana w nim ogólna podstawa uprawnia-

⁵ W naszej ocenie z projektu nie wynika w sposób jednoznaczny, czy monitoring wykorzystywany w przestrzeni zamkniętej przeznaczonej do użytku publicznego będzie poddany kontroli GIODO. O uprawnieniach kontrolnych GIODO mowa wprawdzie w punkcie 3.1.8 projektu, jednak wątek ten został pominięty w części poświęconej stosowaniu monitoringu w przestrzeni zamkniętej przeznaczonej do użytku publicznego.

jąca podmioty publiczne do korzystania z monitoringu wizyjnego w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego lub w celu ochrony osób i mienia jest w pełni wystarczająca.

Postulujemy, by projekt w sposób precyzyjny określał, jakie podmioty publiczne mają być uprawnione do korzystania z monitoringu wizyjnego.

5. Stosunek do ustaw szczególnych

Jak wskazano w projekcie, sposób prowadzenia rejestracji obrazu jest obecnie uregulowany jedynie w przypadku prowadzenia go przez służby odpowiedzialne za kwestie związane z bezpieczeństwem (np. ustawa o Policji czy ustawa o Straży Granicznej) bądź w określonych, wąskich sferach życia społecznego (np. ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych, Kodeks karny wykonawczy). Wskazane przepisy mają „stanowić *lex specialis* względem *lex generalis* ustanowionych w projektowanej ustawie”. Niestety, projekt nie precyzuje tego zagadnienia, a w szczególności nie określa, w jakim zakresie projektowana ustawa obowiązywać będzie podmioty już dziś posiadające uprawnienie do prowadzenia monitoringu.

Zgodnie z przeprowadzonymi przez Fundację Panoptykon badaniami w zdecydowanej większości miast wojewódzkich i powiatowych administratorami systemów monitoringu są lokalne straże miejskie lub policja. Projekt precyzyjnie nie rozstrzyga, w jakim zakresie w takich sytuacjach zastosowanie powinna znaleźć ustawa o monitoringu wizyjnym. Niejasne jest również, czy przepisy ustaw szczególnych będą nowelizowane pod kątem dostosowania do ustawy o monitoringu wizyjnym.

Postulujemy doprecyzowanie projektu we wskazanym wyżej zakresie oraz maksymalne zawężenie wyjątków od stosowania projektowanej ustawy. Przyjęcie, że nie będzie się ona stosowała np. do straży miejskich, doprowadziłoby bowiem do sytuacji, w której większość miejskich systemów monitoringu byłaby prowadzona bez uwzględnienia wymogów zaproponowanych w projekcie.

6. Uprawnienia osób poddanych monitoringowi

Projekt zakłada przyznanie osobom poddanych monitoringowi prawa do informacji, a także możliwość wzięcia udziału w konsultacjach społecznych towarzyszących podjęciu decyzji o stworzeniu lub rozbudowie systemu monitoringu wizyjnego. Są to jedyne wskazane wprost uprawnienia mające przysługiwać osobom poddanych kontroli. Niejasne jest, czy w ramach nowych kompetencji GIODO będzie miał rozpatrywać skargi obywateli na działanie monitoringu.

Projekt zakłada, że osobom zarejestrowanym na nagraniach z monitoringu nie będą przysługiwać uprawnienia, o których mowa w art. 32 i 33 ustawy o ochronie danych osobowych, a więc jednostka nie będzie miała prawa dostępu do nagrań ze swoim udziałem. Projektodawca podnosi, że przyznanie tego uprawnienia mogłoby „w znaczący sposób utrudnić funkcjonowanie systemów monitoringu, a przy jego nadmiernym, wielokrotnym wykorzystaniu, wręcz destabilizować jego funkcjonowanie”. Jednocześnie projektodawca wskazuje, że wiązałoby się to z koniecznością usuwania z nagrań wizerunku osób trzecich.

Postulujemy rozważenie przyznania jednostkom prawa dostępu do dotyczących ich nagrań, przynajmniej w ograniczonym zakresie. Uprawnienie to mogłoby zostać ograniczone czasowo (np. nie częściej niż co kilka miesięcy), finansowo lub wręcz jego realizacja mogłaby

być uzależniona od uzyskania zgody GIODO. Całkowite wyłączenie prawa dostępu do nagrań dotyczących własnej osoby uważamy za nieproporcjonalne ograniczenie autonomii informacyjnej jednostki.

7. Ochrona wizerunku i nagrań

Projektodawca za niezbędne uznaje zapewnienie ochrony całości oglądanego lub nagrzanego obrazu z monitoringu, w przypadku jeśli zawiera on jakiegokolwiek informacje dotyczące osób zidentyfikowanych lub możliwych do zidentyfikowania. Zdecydowanie popieramy to założenie, ponieważ – jak wskazaliśmy w opinii do poprzedniej wersji projektu – ograniczenie ochrony jedynie do wizerunku jest niewystarczające. Z powyższą deklaracją koresponduje zakaz udostępniania nagrań innym podmiotom niż wskazane w punkcie 3.1.6. projektu (osoby posiadające upoważnienie dostępowe, administrator systemu i osoba, której administrator powierzył realizację zadań) oraz policji i innym upoważnionym podmiotom.

Projekt nie przewiduje jednak pełnej ochrony nagrań pochodzących z monitoringu, zakładając, że ochrona przed rozpowszechnieniem będzie dotyczyć tylko wizerunku (na zasadach ogólnych) oraz obrazu pojazdu o cechach pozwalających na identyfikację osoby fizycznej lub prawnej będącej właścicielem lub użytkownikiem pojazdu bądź władającym nim na podstawie innego tytułu prawnego. W naszym przekonaniu to rozwiązanie jest daleko niewystarczające. Nie pozwoli bowiem wyeliminować **problemu notorycznego udostępniania nagrań z monitoringu mediom czy publikowania ich w Internecie**.

Zwracamy jednocześnie uwagę na niejasną w kontekście całości projektu definicję zanonimizowanych nagrań. Wprowadzenie możliwości upublicznienia takich nagrań może prowadzić do utrzymania się obecnej praktyki publikowania w mediach i w Internecie nagrań poddanych pozornej anonimizacji, np. przez zamazanie twarzy. Identyfikacja osób zarejestrowanych na nagraniach jest w takich przypadkach cały czas możliwa. Jedynym rozwiązaniem mogącym ograniczyć tego typu nadużycia jest wprowadzenie generalnego zakazu przekazywania mediom i publikowania nagrań pochodzących z monitoringu.

Postulujemy wprowadzenie ochrony całości nagrań z monitoringu i generalnego zakazu ich upubliczniania. Uzasadnione wyjątki powinny być wyraźnie przewidziane przez prawo.

8. Uprawnienia organów ścigania

Projekt przewiduje nadanie szerokiej grupie podmiotów uprawnień do: dostępu do nagrań, możliwości sporządzenia kopii oraz żądania udostępnienia systemów monitoringu wizyjnego. Niewątpliwą korzyścią płynącą z projektu jest określenie i uporządkowanie reguł tego rodzaju działań w miejsce dotychczasowej uznaniowości. Popieramy rozszerzenie względem poprzedniej wersji projektu obowiązków sprawozdawczych: realizacja uprawnień organów ma być odnotowywana – wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym – w dokumentacji prowadzonej przez administratora systemu (rejestr udostępnień) i uprawniony podmiot.

Zwracamy jednak uwagę, że udostępnianie organom ścigania nagrań z monitoringu stanowi ingerencję w konstytucyjne prawo jednostki do prywatności i zachowania autonomii informacyjnej, przy czym stopień tej ingerencji jest odmienny w każdym z trzech proponowanych w projekcie uprawnień organów ścigania (największe ryzyko wiąże się z arbitralnym żądaniem udostępnienia systemów monitoringu).

Postulujemy ograniczenie uprawnień w zakresie dostępu do nagrań z monitoringu jedynie do sytuacji realizacji zadań rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń. Część uprawnionych podmiotów realizuje bowiem znacznie szersze działania, np. analityczne, w przypadku których dostęp do nagrań nie jest niezbędny.

Postulujemy również takie sformułowanie przepisów dotyczących udostępniania kopii nagrań z monitoringu, by pisemny wniosek był co do zasady podstawą udostępnienia, a ustne żądanie – jedynie wyjątkowo. W związku z tym należy na podmioty uprawnione nałożyć generalny obowiązek pisemnego wnioskowania o kopie nagrań. W wyjątkowych sytuacjach żądanie mogłoby mieć charakter ustny, a wniosek pisemny mógłby być dostarczany w ciągu kilku kolejnych dni. Takie skonstruowanie zasad sporządzania kopii ułatwiłoby również administratorom systemów prowadzenie rejestru udostępnień, który zawierałby informacje wskazane w pisemnym wniosku przez uprawnionego funkcjonariusza.

Postulujemy ograniczenie możliwości bezpośredniego korzystania z systemów monitoringu należących do innych administratorów do ściśle określonych sytuacji oraz poddanie takich praktyk kontroli (np. wprowadzenie obowiązku uzyskania zgody podmiotu zewnętrznego względem uprawnionych oraz ograniczenie czasu, przez jaki takie korzystanie byłoby możliwe).

Postulujemy także jednoznaczne wskazanie, że dane dotyczące liczby przypadków i sposobu korzystania przez uprawnione podmioty z: dostępu do nagrań, sporządzenia kopii oraz z udostępnionego systemu monitoringu – mają charakter informacji publicznej i powinny być publikowane corocznie na stronach internetowych uprawnionych podmiotów⁶.

Zwracamy także uwagę na konieczność wdrożenia niezależnej zewnętrznej kontroli nad sporządzaniem kopii z nagrań oraz wykorzystywaniem systemów monitoringu prowadzonego przez inne podmioty. W wyroku z 30 lipca 2014 r. (sygn. K 23/11) Trybunał Konstytucyjny uznał, że sięganie po dane telekomunikacyjne, o których mowa w art. 180c i 180d ustawy – Prawo telekomunikacyjne, przez policję i inne służby (np. na podstawie art. 20c ustawy o Policji) ze względu na brak niezależnej kontroli jest niezgodne z art. 47 i art. 49 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Naszym zdaniem, niezależny organ kontrolny, który powstanie w wyniku wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego⁷ powinien kontrolować również sporządzanie kopii nagrań z monitoringu.

Uważamy, że projekt powinien ustalać również zasady wtórnego wykorzystania przez organy ścigania pozyskanych nagrań z monitoringu. Szczególnie ważne jest precyzyjne wskazanie, w jakich sytuacjach i po spełnieniu jakich warunków możliwe jest upublicznienie fragmentów nagrań. Problem udostępniania w Internecie nagrań z monitoringu przez Policję podniosła

⁶ Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych „dane statystyczne dotyczące przeprowadzonych przez służby specjalne kontroli operacyjnych nie stanowią informacji niejawnych i mogą zostać udostępnione, gdyż ich ujawnienie nie może spowodować zagrożenia dla wartości prawnie chronionych, sama bowiem liczba porządkowa, przez fakt zamieszczenia jej w rejestrze, nie zyskuje waloru informacji niejawnego” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 października 2010 r., sygn. akt I OSK 1149/10). W związku z powyższym informacje statystyczne dotyczące różnych form korzystania z monitoringu wizyjnego również nie będą miały charakteru niejawnego.

⁷ Trybunał Konstytucyjny odroczył wejście w życie wyroku o 18 miesięcy od dnia jego publikacji w Dzienniku Ustaw.

Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁸. Zdaniem RPO, które podzielamy, brak jest w obowiązującym stanie prawnym podstaw uprawniających organy ścigania do upubliczniania materiałów pochodzących z monitoringu.

UWAGI DODATKOWE

1. Prawo do informacji o objęciu monitoringiem

Projekt zakłada, że w przestrzeni otwartej wprowadzony zostanie obowiązek oznaczenia miejsca usytuowania kamer, wyjątkowo – obowiązek informacyjny będzie mógł być spełniany przez umiejscowienie tablicy informacyjnej w polu obserwacji kamery. Akceptujemy konieczność wprowadzenia wyjątków od generalnej zasady oznaczania każdej kamery, nasze obawy budzi jednak ogólna klauzula umożliwiająca rezygnację z realizacji tego obowiązku, jeśli „ograniczałoby to w sposób istotny funkcjonalność systemu monitoringu wizyjnego”.

Postulujemy doprecyzowanie przesłanek dla ograniczenia obowiązków informacyjnych.

Realizacja obowiązku informacyjnego o objęciu przestrzeni monitoringiem ma odbywać się za pomocą tablic informacyjnych⁹. W przestrzeni otwartej tablice zawierać mają piktogram i wskazanie danych administratora systemu wraz z danymi kontaktowymi. Natomiast w przestrzeni zamkniętej przeznaczonej do użytku publicznego obowiązek informacyjny realizowany ma być przez tablice informacyjne umieszczane przy wejściu w obręb danej przestrzeni lub obiektu. Tablica ma zawierać piktogram i wskazanie danych administratora systemu. Naszym zdaniem ograniczenie obowiązku informacyjnego w przestrzeni zamkniętej przeznaczonej do użytku publicznego do oznaczeń przy wejściu na jej teren jest daleko niewystarczające, zwłaszcza gdy przestrzeń ta obejmuje duże powierzchnie. Nie widzimy żadnego uzasadnienia dla takiego ograniczenia praw jednostki do informacji na temat przebywania w przestrzeni objętej monitoringiem.

Postulujemy zrównanie sposobu realizacji obowiązku informacyjnego w obu rodzajach przestrzeni: zarówno pod kątem miejsc, w których mają być umieszczone tablice (co do zasady oznaczanie każdej kamery, ewentualnie w przypadku budynków – przy wejściu do poszczególnych pomieszczeń wewnątrz), a także zakresu informacji (dodanie danych kontaktowych administratora systemu prowadzonego w przestrzeni zamkniętej przeznaczonej do użytku publicznego).

Postulujemy również nałożenie na podmioty publiczne prowadzące monitoring w przestrzeni otwartej obowiązku publikacji szczegółowych informacji na temat systemów (m.in. wyniki cyklicznych ocen funkcjonalności) w odpowiednich Biuletynach Informacji Publicznej (por. punkt 9 uwag dodatkowych poniżej).

⁸ Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2 lutego 2011 r. dostępne pod adresem: <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2009/06/620459/1544830.pdf>.

⁹ Szczegóły dotyczące sposobu oznaczania kamer wchodzących w skład systemów monitoringu wizyjnego, przestrzeni objętej monitoringiem wizyjnym lub zamieszczania informacji o zasięgu administrowanego systemu monitoringu wizyjnego ma określić w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw wewnętrznych. Niestety projekt nie wskazuje wytycznych, jakimi kierować się ma minister wydając rozporządzenie.

2. Przepisy sankcjonujące

Zgodnie z projektem sankcjonowanie nieprzestrzegania przepisów ustawy ma odbywać się na gruncie przepisów administracyjnych. Jest to zasadnicza zmiana względem poprzedniej wersji projektu, który zakładał oparcie przestrzegania projektowanych zasad na przepisach karnych.

Popieramy zaproponowany kierunek zmian, zwracamy jednak uwagę na konieczność precyzyjnego uregulowania trybu nakładania kar, poprzez wskazanie: podmiotu, który będzie do tego upoważniony; kryteriów, jakimi ma się kierować przy ustalaniu wysokości kary; procedury odwoławczej. Zwracamy uwagę, że wysokość kary nakładanej na osoby prawne powinna być adekwatna nie tylko do stopnia naruszenia, ale również do sytuacji finansowej podmiotu.

3. Wyłączenia

a. Monitoring w przestrzeni prywatnej

Zgodnie z projektem monitoring wizyjny prowadzony w przestrzeni prywatnej ma zostać poddany regulacji jedynie wówczas, jeśli obejmie swoim zasięgiem wycinek otwartej przestrzeni publicznej lub gdy przestrzeń prywatna ma charakter otwarty, tzn. nie jest wyodrębniona i oddzielona względem innych przestrzeni. W obu wyżej wymienionych przypadkach monitoring wizyjny będzie mógł być prowadzony wyłącznie w celu ochrony osób i mienia.

Naszym zdaniem projektodawca słusznie wyodrębnił sytuacje, w których ustawa powinna znaleźć zastosowanie do monitoringu wykorzystywanego w przestrzeni prywatnej. Ich lista nie jest jednak w naszym przekonaniu wyczerpująca.

Postulujemy objęcie regulacją monitoringu wykorzystywanego w przestrzeni prywatnej również w sytuacji, gdy obejmuje on przestrzeń zamkniętą przeznaczoną do użytku publicznego.

Zwracamy także uwagę na konieczność weryfikacji, czy we wskazanym przypadku monitoring prowadzony jest w celu ochrony osób i mienia oraz przy zachowaniu zasad proporcjonalności, celowości i minimalnej ingerencji w inną przestrzeń niż ta, w odniesieniu do której prowadzony jest monitoring wizyjny.

Postulujemy również przyznanie GIODO odpowiednich uprawnień kontrolnych.

b. Monitoring uniemożliwiający konwersję optycznego obrazu do poziomu pozwalającego na obserwację lub rejestrację obrazu w zakresie objętym ochroną wizerunku lub charakterystycznych cech zarejestrowanego obiektu

Projekt przewiduje wyłączenie z zakresu obowiązywania ustawy systemów monitoringu, które uniemożliwiają konwersję obrazu w zakresie objętym ochroną wizerunku. Nieprecyzyjne sformułowanie tego przepisu, w połączeniu z brakiem kontroli nad jego wykładnią, może prowadzić do omijania przepisów ustawy.

W związku z tym postulujemy jak najściślejsze doprecyzowanie zaproponowanego rozwiązania.

c. Monitoring wizyjny działający w pasie ruchu drogowego oraz związany z ochroną granicy państwowej

Projekt przewiduje wyłączenie stosowania zasad dotyczących monitoringu wizyjnego w otwartej przestrzeni publicznej w przypadku jego stosowania w pasie ruchu drogowego w celu wczesnego wykrywania niepożądanych zdarzeń w ruchu drogowym.

Analogiczne wyłączenie ma dotyczyć monitoringu wizyjnego w otwartej przestrzeni publicznej realizowanego w związku z ochroną granicy państwowej przez podmioty realizujące zadania ustawowe w tym zakresie.

Postulujemy doprecyzowanie tych wyjątków zarówno pod kątem celowości, jak i konsekwencji ich wprowadzenia dla sposobu funkcjonowania monitoringu we wskazanych przypadkach, skuteczności jego działania oraz ochrony praw osób poddanych kontroli. Lakoniczność zaproponowanych rozwiązań utrudnia w chwili obecnej rzeczową ocenę ich zasadności.

4. Ograniczenia w zakresie możliwości prowadzenia monitoringu wizyjnego

Naszym zdaniem zaproponowane w projekcie zakazy: łączenia monitoringu wizyjnego z przekazywaniem lub rejestracją dźwięku, prowadzenia monitoringu w miejscach, w których mogłoby to naruszać godność człowieka oraz zakaz stosowania atrap zasługują na pełne poparcie. Na uznanie zasługuje w szczególności propozycja, by za atrapę uważać urządzenia niedziałające przez okres dłuższy niż 14 dni.

Zwracamy jednak uwagę na brak uzasadnienia ograniczenia zakresu obowiązywania zakazu stosowania atrap wyłącznie do otwartej przestrzeni publicznej. Problemy związane z obecnością atrap występują również w przestrzeni zamkniętej. Jak słusznie wskazał projektodawca, atrapy kamer „z jednej strony mogą powodować poczucie ingerencji w sferę prywatności, z drugiej zaś mylne poczucie zwiększonego poczucia bezpieczeństwa”. Istotne są w tym kontekście również wyniki badań Fundacji Panoptykon, z których wynika, że ponad 1/3 ankietowanych¹⁰ zgadza się z tezą, że jedną z zalet monitoringu jest to, że „nie trzeba się samemu o pewne rzeczy martwić. Jeżeli np. widzę, że ma miejsce jakaś kradzież albo bójka, to wiem, że nie muszę interweniować, bo ludzie, którzy dyżurują przy kamerach się tym zajmą”. Zjawisko „rozproszenia odpowiedzialności”, które ilustrują wyniki naszych badań, jest negatywną konsekwencją stosowania monitoringu. W przypadku korzystania z atrap kamer może ono stać się szczególnie poważnym problemem ze względu na brak oczekiwanej reakcji uprawnionych podmiotów.

Postulujemy rozszerzenie zakresu zakazu stosowania atrap kamer na przestrzeń zamkniętą przeznaczoną do użytku publicznego.

5. Odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących prowadzenia monitoringu wizyjnego w zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego

Zgodnie z projektem przepisy określające sposób prowadzenia monitoringu wizyjnego w przestrzeni zamkniętej przeznaczonej do użytku publicznego mają być stosowane m.in. do monitoringu prowadzonego w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa i parkach narodowych. Projektodawca uzasadnia tę propozycję faktem, że stosowanie zasad przewidzianych dla otwartej przestrzeni publicznej (oznaczanie lokalizacji kamer) uniemożliwiłoby

¹⁰ Zgodnie z badaniami na reprezentatywnej próbie ogólnopolskiej (przeprowadzonymi przez Fundację Panoptykon we współpracy z firmą Millward Brown) w 2011 r. z cytowaną tezą zgodziło się 44% ankietowanych, natomiast w 2013 – 35%. Materiał „Monitoring wizyjny w życiu społecznym. Raport z badań” dostępny jest pod adresem:

http://panoptykon.org/sites/panoptykon.org/files/monitoring-wizyjny-w-zyciu-spoecznym_raport-z-badan_0.pdf.

realizację celu instalowania systemów, jakim jest przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw przeciwko środowisku i szkodnictwa leśnego lub łowieckiego.

Naszym zdaniem propozycja ta jest nie do zaakceptowania. Zwracamy uwagę, że lasy są miejscem, w której ludzie czują się bardziej swobodnie niż w innych przestrzeniach, poddawanych coraz bardziej restrykcyjnym formom kontroli. Ze względu na charakter tego miejsca i wobec planowanego znacznego ograniczenia wymagań dotyczących korzystania z monitoringu w przestrzeni zamkniętej przeznaczonej do użytku publicznego, monitoring w lasach funkcjonowałby w praktyce jako **niejawna forma kontroli**, co stanowi daleko idące ograniczenie praw i wolności, które jest możliwe tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Tymczasem nie przedstawiono dowodów, że monitoring instalowany w lesie jest skuteczną metodą realizacji założonych celów i że warunkiem ich osiągnięcia jest ograniczenie informacji dotyczącej miejsca instalacji kamer. W naszej opinii lasy państwowe powinny być traktowane jako przestrzeń otwarta i jedynie przedstawienie obiektywnych dowodów (np. wyników niezależnych badań) może przemawiać za szczególnym potraktowaniem tej przestrzeni jako zamkniętej przeznaczonej do użytku publicznego.

Postulujemy, by instalacja kamer na ogólnodostępnych terenach leśnych podlegała ogólnym zasadom instalacji kamer w przestrzeni otwartej.

Zgodnie z projektem również do monitoringu prowadzonego w obiektach resortu obrony narodowej zastosowanie mają znaleźć przepisy dotyczące prowadzenia monitoringu wizyjnego w zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego. Z projektu nie wynika, czy i w jakich przypadkach resort prowadzi monitoring w przestrzeni otwartej, co utrudnia ocenę tej propozycji.

Postulujemy doprecyzowanie propozycji dotyczących stosowania monitoringu na terenach należących do resortu obrony narodowej. Jeśli taki monitoring nie jest prowadzony w przestrzeniach otwartych, zaproponowany wyjątek powinien zostać usunięty z projektu.

6. Systemy monitoringu wizyjnego, w których dokonywana jest automatyczna identyfikacja osób

Zgodnie z projektem dodatkowe wymogi mają zostać wprowadzone w odniesieniu do systemów monitoringu wizyjnego, w których dokonywana jest automatyczna identyfikacja osób¹¹, rozumiana jako działania polegające na automatycznym zestawieniu obrazu z danymi pozwalającymi na identyfikację tożsamości osoby oraz określonych zdarzeń, które automatycznie analizują obraz w celu zidentyfikowania określonych zdarzeń (np. kierunku poruszania się czy stan emocjonalny).

Popieramy zawarty w projekcie obowiązek uzyskania zgody GIODO na korzystanie z tego typu systemów monitoringu. Zwracamy przy tym uwagę na konieczność precyzyjnego wskazania kryteriów, jakimi powinien kierować się GIODO, podejmując decyzję w takiej sprawie. Zgodnie z projektem automatyczna identyfikacja osób podlegać będzie również wymogom ustawy o ochronie danych osobowych. Jednak niejasne jest, jaka będzie relacja między tymi dwiema ustawami.

¹¹ Zgodnie z zaproponowaną w projekcie definicją automatycznej identyfikacji **osób** jest nią m.in. określenie cech charakterystycznych lub właściwości zarejestrowanego **obiektu** (np. zidentyfikowanie numeru rejestracyjnego samochodu). Zwracamy uwagę, że nazwa tej kategorii może być myląca.

Naszym zdaniem należy możliwie szeroko skonstruować definicję systemów monitoringu, które podlegają szczególnym wymogom. Przykłady takich systemów wymienił GIODO w dokumencie „Wymagania w zakresie regulacji monitoringu”¹². Zgodnie z tą propozycją do kategorii systemów, których zastosowanie wymaga szczególnej analizy, zaliczono systemy, w których zastosowano m.in.:

- połączenie systemu monitoringu wizualnego z danymi biometrycznymi (np. odciskami palców stosowanymi w kontroli dostępu) lub innymi bazami danych (np. bazą danych podejrzanych – wykorzystywaną do rozpoznawania twarzy);
- indeksowanie danych na obrazach, pozwalające na zautomatyzowane wyszukiwanie i tzw. alerty (np. w celu śledzenia osób);
- systemy rozpoznawania twarzy bądź chodu;
- wszelkiego rodzaju nadzór dynamiczno-prewencyjny (np. zastosowanie oprogramowania do automatycznej analizy zachowań – w celu stworzenia zautomatyzowanych alertów opartych na ustalonych definicjach podejrzanego zachowania, ruchów, stroju i gestów);
- sieć kamer z oprogramowaniem umożliwiającym śledzenie poruszających się osób lub przedmiotów na całym monitorowanym obszarze;
- systemy alarmowe audio (w których alarm wywoływany jest zmianami w strukturze dźwięków, np. nagłym krzykiem);
- kamery na podczerwień i tym podobne, urządzenia termowizyjne i inne kamery szczególnego zastosowania, które mogą nagrywać obraz w ciemnościach lub przy niewielkiej ilości światła oraz „widzieć” przez ściany i ubrania;
- kamery szczególnego zastosowania o zwiększonych możliwościach powiększenia optycznego i cyfrowego.

Postulujemy takie rozszerzenie definicji systemów podlegających szczególnym rygorom, by nie było wątpliwości, że obejmuje ona wszystkie wymienione wyżej kategorie, i jednocześnie sformułowanie jej w taki sposób, by miała ona charakter otwarty (ze względu na rozwój technologiczny i możliwość stworzenia nowych zaawansowanych funkcjonalności).

Zwracamy również uwagę, że zgodnie z projektem nowa regulacja w przestrzeni otwartej nie ma mieć zastosowania do monitoringu działającego w pasie ruchu drogowego (por. punkt 3 uwag dodatkowych powyżej). Zwracamy uwagę na konieczność rozstrzygnięcia, jak w takim przypadku traktowane będą systemy monitoringu prowadzonego w pasie ruchu drogowego, a jednocześnie posiadającego automatyczne funkcjonalności, o których mowa wyżej.

Postulujemy wskazanie, że takie systemy monitoringu będą podlegać takim samym ograniczeniom, jak wszystkie inne systemy posiadające funkcjonalności automatyczne.

7. Monitoring w miejscu pracy

Zgodnie z projektem monitoring wizyjny będzie mógł być prowadzony w celu optymalizacji lub weryfikacji sposobów wykonywania powierzonych obowiązków wynikających ze stosunku

¹² Dokument dostępny pod adresem: http://www.giodo.gov.pl/plik/id_p/2363/j/pl/.

pracy lub umów cywilnoprawnych wykonywanych w zakładach pracy. Warunkiem objęcia monitoringiem stanowiska pracy lub innego miejsca wykonywania obowiązków ma być poinformowanie pracownika o prowadzonej kontroli z chwilą zawierania umowy lub objęcia monitoringiem wizyjnym. Obowiązek informacyjny ma dotyczyć jedynie monitoringu prowadzonego w celu optymalizacji wykonywania pracy, a pracodawca zobowiązany ma być do przestrzegania zasad prowadzenia monitoringu wizyjnego analogicznych do zasad dotyczących monitoringu prowadzonego w przestrzeni zamkniętej przeznaczonej do użytku publicznego.

Pozytywnie oceniamy dostrzeżenie przez projektodawcę szczególnego charakteru monitoringu prowadzonego w miejscu pracy, jednak zaproponowane w tym zakresie rozwiązania uważamy za daleko niewystarczające. Regulacja monitoringu powinna uwzględniać specyfikę relacji między pracownikiem a pracodawcą, która wiąże się ze szczególnym zagrożeniem ingerencji w prywatność. Wynika to z faktu, że w przypadku monitorowania pracowników nagrania z kamer niewątpliwie stanowią dane osobowe, a pracownicy poddani są monitoringowi przez długi czas – w standardowej sytuacji około 8-12 godzin dziennie. Co więcej, monitoring może być tylko jednym z wielu narzędzi nadzoru stosowanych przez pracodawcę, a informacje pochodzące z monitoringu są jednymi z wielu informacji o pracowniku, jakimi dysponuje.

Zwracamy uwagę, że pracodawca prowadzący monitoring zobowiązany jest do poszanowania prywatności pracownika, w tym nieingerowania w sferę objętą tajemnicą korespondencji i komunikowania się – dotyczy to przede wszystkim prywatnych rozmów telefonicznych czy e-maili. W sprawie Copland przeciwko Zjednoczonemu Królestwu¹³ Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że podsłuchiwanie przez pracodawcę prywatnych rozmów i czytanie korespondencji e-mailowej pracownika jest naruszeniem art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Obywatela.

Jak wskazuje Eliza Maniewska w Komentarzu do art. 11¹ Kodeksu pracy¹⁴, „pracodawca ma prawo do posługiwania się środkami technicznymi (kamery, podsłuch telefoniczny), jeżeli służy to ochronie jego ważnego interesu, osiągnięcie spodziewanego celu jest wysoce prawdopodobne, a stosowanie innych środków jest niemożliwe lub wysoce utrudnione”.

W naszej ocenie monitoring w miejscu pracy powinien być dopuszczalny jedynie w sytuacjach, w których spełnione będą wszystkie wymienione wyżej przesłanki. Uznanie, że „optymalizacja lub weryfikacja sposobów wykonywania powierzonych obowiązków” jest wystarczającą podstawą prowadzenia monitoringu w miejscu pracy jest niedopuszczalne, ponieważ doprowadzi do sytuacji, w której każdy **pracodawca, bez względu na okoliczności, będzie mógł korzystać z monitoringu wizyjnego.**

Postulujemy rozróżnienie monitoringu miejsc ogólnie dostępnych (także dla osób z zewnątrz zakładu) – korytarzy czy wejścia do siedziby firmy, od monitoringu stanowiska pracy. W pierwszym przypadku monitoring mógłby być prowadzony na zasadach ogólnych dotyczących przestrzeni zamkniętej przeznaczonej do użytku publicznego. W drugim natomiast monitoring powinien być dopuszczalny tylko w szczególnych sytuacjach, np. wówczas gdy istnieje realne i uzasadnione podejrzenie popełnienia przez pracownika czynu karalnego lub

¹³ Por. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 3 kwietnia 2007 r. w sprawie Lynette Copland przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 62617/00.

¹⁴ Kazimierz Jaśkowski, Eliza Maniewska, Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy, system informacji prawnej Lex.

uchybień dyscyplinarnego (takie rozwiązanie przyjęto w ustawodawstwie niemiecki; por. art. 32 Bundesdatenschutzgesetz – federalnej ustawy o ochronie danych osobowych). Pracodawca prowadzący monitoring powinien być zobowiązany również do przestrzegania zasady proporcjonalności i minimalizacji ingerencji w prywatność (por. punkt 1 uwag dotyczących zagadnień o charakterze systemowym powyżej).

Dodatkowo, w kontekście zaproponowanego w projekcie obowiązku informowania pracowników o prowadzonym monitoringu, **postulujemy rozszerzenie zakresu udzielanych informacji** (względem zakresu informacji dotyczących monitoringu w zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego) o wewnętrzne zasady korzystania z monitoringu i dostępu do nagrań oraz o informacje na temat czasu ich przechowywania.

8. Sposób i terminy przechowywania nagrań

Zgodnie z projektem termin przechowywania nagrań z monitoringu ma określać administrator systemu, wzięwszy pod uwagę cel prowadzonego monitoringu. Termin ten nie będzie mógł przekroczyć jednak 90 dni. Projektodawca uzasadnia tę długość potrzebami organów ścigania prowadzących śledztwa, które – co do zasady – powinny być ukończone w terminie 3 miesięcy.

Pozytywnie oceniamy nałożenie na administratora obowiązku określenia maksymalnego terminu przechowywania nagrań z zachowaniem zasady celowości. Postulujemy jednak, by administrator zobowiązany był brać przy tym pod uwagę również zasadę proporcjonalności, niezbędności i minimalizacji ingerencji w prywatność (por. punkt 1 uwag dotyczących zagadnień o charakterze systemowym powyżej), a określony przez niego termin przechowywania nagrań mógł stać się przedmiotem kontroli GIODO.

Zwracamy również uwagę, że wprowadzając maksymalny termin przechowywania nagrań, projektodawca nie zapewnia organom ścigania prowadzącym śledztwo możliwości dostępu do nagrań w terminie 3 miesięcy, bowiem nic nie stoi na przeszkodzie, by administrator nagrań skasował je przed upływem tego terminu. W związku z tym naszym zdaniem nie ma podstaw do przyjęcia tak długiego terminu maksymalnego przechowywania nagrań.

Zwracamy jednocześnie uwagę, że w państwach, w których ustawodawca zdecydował się na precyzyjne wskazanie długości przechowywania nagrań, okres ten jest krótszy i wynosi 30 dni (np. Hiszpania, Lichtenstein), a w niektórych wypadkach nawet wyraźnie krótszy (np. w Austrii nagrania usuwane są po 72 godzinach). Badania miejskich systemów monitoringu zrealizowane przez Fundację Panoptikon pokazują, że również w Polsce w przypadku większości systemów nagrania przechowywane są znacznie krócej niż 90 dni.

W związku z tym **postulujemy skrócenie maksymalnego terminu przechowywania nagrań z monitoringu.**

9. Szczegółowe uwagi dotyczące obowiązków związanych z przestrzenią publiczną

Pozytywnie oceniamy propozycję wprowadzenia szerokiego zakresu obowiązków, z jakimi wiązać się ma prowadzenie monitoringu w przestrzeni otwartej. Zwracamy jednak uwagę na potrzebę ich doprecyzowania. Dotyczy to między innymi wymogów, jakie powinni spełniać operatorzy systemów monitoringu, które w projekcie zostały sprowadzone do predyspozycji psycho-fizycznych i niekaralności. Pominięte zostały natomiast **wyzwania etyczne związane z wykonywaniem funkcji operatora.**

Postulujemy wprowadzenie obowiązku zapewnienie operatorom szkoleń obejmujących problematykę prawno-etyczną dotyczącą poszanowania prywatności obserwowanych osób oraz wyłączenie możliwości pracy na stanowisku operatora w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo popełnione z winy umyślnej.

W przypadku cyklicznych ocen funkcjonalności systemów monitoringu **postulujemy wyraźne wskazanie, jakie będą konsekwencje stwierdzenia, że system nie realizuje zakładanych celów, w szczególności uwzględnienie sytuacji, w której na skutek stwierdzenia braku przydatności monitoringu, powinna zostać podjęta decyzja o deinstalacji systemu.**

Zwracamy również uwagę na raport Najwyższej Izby Kontroli dotyczący funkcjonowania miejskich systemów monitoringu wizyjnego, który wskazuje na liczne problemy związane z powierzaniem prowadzenia miejskiego monitoringu podmiotom prywatnym (np. firmom zajmującym się ochroną osób i mienia, organizacjom pozarządowym i kościelnym).

W związku z tym należy rozważyć – biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia odpowiedniego standardu działania – **wprowadzenie zakazu powierzania prowadzenia monitoringu w otwartej przestrzeni publicznej podmiotom prywatnym.**

Zwracamy również uwagę na konieczność zagwarantowania mieszkańcom nie tylko możliwości wypowiedzenia się – w ramach konsultacji społecznych – w sprawie zakładania bądź rozbudowy systemów monitoringu wizyjnego. Naszym zdaniem równie ważne jest stworzenie możliwości zainicjowania procesu deinstalacji kamer.

Zgodnie z projektem informacje powstające w związku z podjęciem decyzji o stworzeniu systemu monitoringu, bądź następnie z jego funkcjonowaniem, mają być udostępniane publicznie. Na pierwszym etapie dotyczy to uchwały rady gminy/miasta, wyników konsultacji społecznych, analizy potrzeb i celowości budowy systemu oraz programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, natomiast w związku z istniejącym systemem monitoringu jego administrator ma być zobowiązany do udostępniania w Internecie informacji na temat przybliżonego zasięgu administrowanego przez siebie systemu.

Postulujemy rozszerzenie zakresu upublicznianych informacji o wyniki cyklicznych ocen funkcjonalności systemów. Możliwość zapoznania się z ich wynikami umożliwi mieszkańcom ocenę słuszności decyzji o instalacji bądź rozbudowie monitoringu. Ze względu na szeroki zakres informacji związanych z monitoringiem wizyjnym, które publikować będą np. gminy, postulujemy również wprowadzenie jednolitych zasad publikacji wszystkich informacji w Biuletynie Informacji Publicznej. Publiczny charakter powinien mieć również rejestr systemów monitoringu działających w przestrzeni otwartej oraz systemów monitoringu wizyjnego, w których dokonywana jest automatyczna identyfikacja osób (który ma być prowadzony przez GIODO).