



Warszawa, 8 lutego 2019 r.

Szanowny Pan Profesor

Jacek Majchrowski

Prezydent Miasta Krakowa

Fundacja Panoptykon jest organizacją pozarządową zajmującą się ochroną praw człowieka w kontekście nowoczesnych technologii. Już w 2014 r. byliśmy zaangażowani w dyskusję dotyczącą krakowskiego systemu monitoringu wizyjnego, a przedstawiciel Fundacji brał udział w pracach „Zespołu zadaniowego ds. realizacji wyników referendum z dnia 25 maja 2014 r. w zakresie pytania obejmującego zagadnienie systemu monitoringu wizyjnego poprawiającego bezpieczeństwo w Krakowie”¹.

Zwracamy się do Państwa w związku z przyjętym w budżecie Miasta Krakowa na rok 2019 zadaniem o nazwie „System Pomocy 112 – monitoring wizyjny – program pilotażowy dla dzielnicy III Prądnik Czerwony” (numer zadania OC/B1.14/19)².

Szczegóły projektu „System Pomocy 112 – monitoring wizyjny – program pilotażowy dla dzielnicy III Prądnik Czerwony” są stopniowo ujawniane³, a także – jak wynika z informacji przekazywanych przez pomysłodawcę, radnego Łukasza Wantucha – wielokrotnie zmieniane.

Uważamy, że podstawowe założenia projektu, m.in. szczegółowe monitorowanie całości przestrzeni publicznej wraz z możliwością nagrywania dźwięku, budzą poważne wątpliwości w zakresie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej, a także zasadami ochrony danych osobowych.

Projekt zakłada nadmierną ingerencję w prawo do prywatności i autonomii informacyjnej każdej osoby przebywającej w obszarze jego działania. Wszechobecność kamer zrodzi u mieszkańców dzielnicy poczucie permanentnej obserwacji i drastycznie obniży ich wolność w przestrzeni publicznej.

Jednocześnie podstawowe założenia projektu stoją w sprzeczności z wiedzą naukową w zakresie kryminologii: wbrew deklaracjom projekt nie ma szans „zredukować przestępczości pospolitej praktycznie do zera”⁴.

¹ Głównymi rekomendacjami wynikającymi z prac zespołu była budowa systemu monitoringu składającego się z 200 kamer, a także instalacja kamer w miejscach wynikających z prowadzonej ustawicznie diagnozy zagrożeń. Sprawozdanie z prac dostępne pod adresem: <https://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/135521/karta>.

² Kwota przeznaczona na realizację zadania to 3 000 000 zł, a jednostka realizująca – Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego.

³ Por. https://docs.google.com/document/d/1bpF4AWBy7vz2vmFQyDOwiv_y4ZCIRZAtBZS-2g7KcZI/edit (dostęp: 8 lutego 2019 r.).

W związku z powyższym apelujemy do Pana Prezydenta Miasta Krakowa o zmianę budżetu miasta i wykreślenie z niego zadania „System Pomocy 112 – monitoring wizyjny – program pilotażowy dla dzielnicy III Prądnik Czerwony”.

1. Projekt a Konstytucja RP

Monitoring wizyjny, przetwarzając wizerunek osób znajdujących się w polu widzenia kamery, wkracza w konstytucyjnie chronioną sferę prywatności jednostek (art. 47 Konstytucji RP). Nie ma wątpliwości również co do tego, że zautomatyzowane przetwarzanie wizerunku jest przetwarzaniem danych osobowych (zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-212/13 *Francisek Rynes* z 11 grudnia 2014 r., ECLI:EU:C:2014:2428), a więc stanowi ingerencję w prawo do ochrony danych osobowych określone w art. 8 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, a także w art. 51 Konstytucji RP.

Art. 51 Konstytucji RP ustanawia prawną ochronę danych osobowych. Wiążące się z tym przepisem gwarancje prawne określił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 stycznia 2002 r. o sygn. akt K 41/02. W wyroku tym Trybunał stwierdził, że istnienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji RP odrębnej regulacji dotyczącej proporcjonalności wkraczania w prywatność jednostki należy tłumaczyć tym, że **naruszenia autonomii informacyjnej poprzez żądanie i oczekiwanie niekonicznych, lecz wygodnych dla władzy publicznej informacji o jednostce, jest typowym dla czasów współczesnych instrumentem, po który władza publiczna sięga i dzięki któremu uzyskuje potwierdzenie swej pozycji względem jednostki**. „Normatywne wyodrębnienie, ustanowienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji RP odrębnego zakazu ułatwia dostrzeżenie takiego wkroczenia i upraszcza przedmiot dowodu, iż takie wkroczenie nastąpiło. Przedmiotem dowodu staje się wtedy bowiem tylko to, czy pozyskiwanie informacji było konieczne, czy tylko »wygodne« lub »użyteczne« dla władzy. Dowodu wymaga, że złamanie autonomii informacyjnej było konieczne (niezbędne) w demokratycznym państwie prawnym”.

W tym miejscu podkreślamy, że monitoring wizyjny ingeruje w konstytucyjne prawo do prywatności nie tylko w sytuacji, gdy obraz z kamer jest nieustannie obserwowany. Do naruszenia dochodzi także w sytuacji rejestracji obrazu jedynie z możliwością późniejszego obejrzenia nagrania. Wbrew publicznym zapewnieniom radnego Łukasza Wantucha, w aktualnym stanie prawnym dostęp do nagrań nie będzie uzależniony od uzyskania zgody sądu. Na podstawie obowiązujących przepisów mogą go uzyskać (poza samym podmiotem administrującym systemem) m.in. Policja, Straż Graniczna, Krajowa Administracja Skarbowa oraz służby specjalne. Szczególnym przypadkiem jest Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, która może uzyskać dostęp obrazu zdarzeń rejestrowanego przez urządzenia rejestrujące w drodze teletransmisji.

Wobec ingerencji planowanego systemu monitoringu w prawa jednostki, należy zwrócić uwagę na zasady umożliwiające ingerencję w konstytucyjne prawa jednostki. Analiza relacji przepisów art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że naruszenie autonomii informacyjnej przez pozyskiwanie informacji o obywatelach, powinno odpowiadać wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, tj. wymaganiom proporcjonalności.

⁴ To i kolejne odwołania do założeń programu pochodzą z przygotowanego przez radnego Łukasza Wantucha dokumentu pt. System Pomocy 112. Bezpieczeństwo bez utraty prywatności (dokument dostępny pod adresem: https://docs.google.com/document/d/1bpF4AWBy7vz2vmFQyDOWiv_y4ZCIRZAtBZS-2g7KcZI/edit).

Zasada proporcjonalności – zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – wymaga spełnienia określonych przesłanek, aby wkroczenie w prywatność (naruszenie autonomii informacyjnej) mogło być uznane za konstytucyjne:

- wkroczenie musi być „niezbędne” („konieczne”) dla osiągnięcia wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji celów, które jedynie są władne uzasadnić naruszenie praw i wolności jednostki. **Nie wystarczy, aby ustanowienie miejskiego systemu monitoringu wizyjnego „sprzyjało tym celom”, aby „ułatwiało ich osiągnięcie” albo „było wygodne” dla władzy, która ma je wykorzystać do osiągnięcia tych celów;**
- wkroczenie musi (jeśli pomyślnie przejdzie testy oceny wskazane w poprzednim punkcie) być środkiem najmniej dotkliwym dla osoby, której wolność lub prawo doznaje ograniczenia. **Tworząc system miejskiego monitoringu wizyjnego należy wykazać, że celu w postaci publicznego bezpieczeństwa i porządku nie da osiągnąć innymi, mniej ingerującymi w prywatność, środkami.** Dotyczy to nie tylko monitoringu jako takiego, ale także skali i zasięgu konkretnego planowanego systemu monitoringu.

Szukanie równowagi między bezpieczeństwem a ochroną prywatności obywateli jest jednym z największych wyzwań, jakie przed organami władzy publicznej stawia rozwój nowych technologii, w tym systemów monitoringu wizyjnego. Kierując się określonymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymogami, jakie musi spełnić każde ograniczanie praw i wolności należy zwrócić uwagę w szczególności właśnie na zasadę proporcjonalności ograniczeń. Zgodnie z poglądem wyrażonym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt K23/98, zasada nakazuje każdorazowo **wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby ingerencji w danym stanie faktycznym w zakres prawa bądź wolności jednostki.** Z drugiej strony, winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Zawsze chodzi o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób i w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności podlegają ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie.

Przykładając opisane wyżej standardy do planowanego systemu monitoringu, zwracamy uwagę, że projekt nie został poprzedzony analizą realnych zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego w obszarze dzielnicy III Prądnik Czerwony, a także analizą, czy planowane założenia są skutecznym, a zarazem najmniej ingerującym w prawo do prywatności, rozwiązaniem tychże problemów. Z tych względów jego realizacja będzie stanowić niedopuszczalną konstytucyjnie ingerencję w prawa człowieka.

2. Projekt a ochrona danych osobowych

Jak zwróciliśmy wyżej uwagę, systemy monitoringu wizyjnego wiążą się z przetwarzaniem danych osobowych. W związku z tym ich prowadzenie musi być dostosowane do właściwych przepisów w tym obszarze.

Stosowanie miejskiego monitoringu reguluje art. 9a ustawy o samorządzie gminnym oraz Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych

i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), **dalej: RODO**.

Z obu tych aktów prawnych wynika szereg obowiązków, których realizacja warunkuje zgodność z prawem systemów przetwarzania danych osobowych, w tym systemów monitoringu wizyjnego. W szczególności chcemy zwrócić uwagę na trzy zagadnienia:

- **Niezbędność i ocena skutków dla ochrony danych**

Zgodnie z art. 9a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gmina może stosować monitoring wizyjny, jeżeli **jest to konieczne do zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli**.

Z kolei zgodnie z art. 35 RODO do operacji przetwarzania danych osobowych, z którymi wiąże się wysokie ryzyko naruszenia praw i wolności osób fizycznych, m.in. w sytuacji systematycznego monitorowania na dużą skalę miejsc dostępnych publicznie (por. art. 35 ust. 1 i 3) niezbędne jest przeanalizowanie oceny skutków dla ochrony danych. Analiza powinna zawierać m.in. ocenę, czy operacje przetwarzania są niezbędne oraz proporcjonalne w stosunku do celów, ocenę ryzyka naruszenia praw lub wolności osób, których dane dotyczą, a także – planowane środki w celu zaradzenia ryzyku, w tym zabezpieczenia oraz środki i mechanizmy bezpieczeństwa.

Wskazany wyżej wymóg dotyczy przede wszystkim decyzji, czy monitoring w istocie musi być stosowany i jakie argumenty przeważają, by uznać, że jest on lepszym środkiem niż inne dostępne służące bezpieczeństwu bądź jego poprawie oraz czy niepożądane negatywne skutki nie przeważają nad taką formą kontroli. Systemy monitoringu powinny być stosowane po uprzednim rozważeniu, czy inne środki prewencyjne, niewymagające pozyskiwania obrazu, nie okażą się ewidentnie niewystarczające lub niemożliwe do zastosowania.

Decyzja o ewentualnej instalacji monitoringu na skalę przewidzianą w projekcie musi być poprzedzona stosowną analizą. Nie może być ona traktowana jako formalność konieczna do „przejścia dalej”, tylko jako realny element procesu decyzyjnego w zakresie instalacji monitoringu.

- **Rejestracja dźwięku**

Zgodnie z koncepcją przedstawioną przez radnego Łukasza Wantucha, każda kamera zainstalowana w dzielnicy, ma być wyposażona w mikrofon, który w określonych sytuacjach ma nagrywać dźwięk.

Tymczasem zgodnie ze „Wskazówkami Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych dotyczącymi wykorzystywania monitoringu wizyjnego” przepisy o monitoringu nie zezwalają na nagrywanie dźwięku towarzyszącego zdarzeniom. Takie uprawnienia posiadają jedynie służby porządkowe i specjalne na podstawie ustaw regulujących ich działalność. Stosowanie rejestracji dźwięku może zostać uznane za nadmiarową formę przetwarzania danych, wiązać się z odpowiedzialnością administracyjną i cywilną, a nawet karną.

- **Bezpieczeństwo danych**

Jak wskazał Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych w cytowanych wyżej „Wskazówkach”, zgodnie z rozdziałem IV RODO administrator – uwzględniając charakter, zakres, kontekst i cele przetwarzania oraz ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych – **wdraża odpowiednie środki techniczne i organizacyjne, aby przetwarzanie odbywało się zgodnie**

z rozporządzeniem i aby móc to wykazać. W szczególności dane powinny być zabezpieczone przed ich dostępem osób nieupoważnionych.

Tymczasem skala planowanego przedsięwzięcia w zestawieniu z wysokością środków finansowych przeznaczonych na jego realizację rodzi zasadnicze pytania – także wśród ekspertów zajmujących się bezpieczeństwem oraz technicznymi aspektami działania monitoringu wizyjnego⁵ – o możliwość realnego zapewnienia bezpieczeństwa nagrań.

Dodatkowo zwracamy uwagę, że zgodnie z RODO na administratorze danych osobowych spoczywa szereg innych obowiązków, m.in.:

- opracowania treści i sposobu wykonywania obowiązku informacyjnego wobec osób, których dane mogą zostać zapisane przy pomocy monitoringu (por. art. 13 RODO),
- konieczność wdrożenia rozwiązań umożliwiających realizację praw osób, których dane dotyczą:
 - dostęp do danych (art. 15 ust. 1 RODO),
 - prawo do uzyskania kopii danych (art. 15 ust. 3 RODO),
 - prawo do sprostowania danych (art. 16 RODO),
 - prawo do bycia zapomnianym (art. 17 RODO).

Zgodność działania planowanego systemu monitoringu wizyjnego z RODO może podlegać kontroli Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Organ ten – stwierdzając naruszenie zasad ochrony danych osobowych – może m.in. nakazać dostosowanie działania administratora do RODO lub zastosować administracyjną karę pieniężną. Zgodnie z informacjami opublikowanymi na stronie urzędu⁶, w 2019 r. planowana jest kontynuacja kontroli w sektorze miejskiego monitoringu wizyjnego.

W naszej ocenie projektowany system (w szczególności ze względu na swoją skalę) nie spełnia wymogów wynikających z RODO.

Poza wskazanymi powyżej argumentami o charakterze prawnym, zwracamy uwagę na szersze problemy związane ze stosowaniem systemów monitoringu wizyjnego. Według badań⁷ powszechne kamery nie mają wpływu na poziom przestępczości. Prewencyjne działanie kamer ma bowiem polegać na odstraszeniu niedoszłych sprawców niepożądanych czynów. Opiera się na przekonaniu, że człowiek jest racjonalny – kalkuluje ryzyko i ze względu na obecność kamer rezygnuje ze swoich zamiarów. Dla przykładu David Farrington i Brandon Welsh przeanalizowali skuteczność ponad 20 programów profilaktycznych opartych na wykorzystaniu monitoringu wdrażanych w kilku krajach. Statystycznie istotny spadek przestępczości zauważyli

⁵ Por. opinia dotycząca projektu przygotowana przez Akademię Monitoringu Wizyjnego. Zwracamy też uwagę, że zdaniem ekspertów związanych z Akademią projekt jest „absolutnie oderwany od realiów funkcjonowania monitoringu wizyjnego”.

⁶ <https://uodo.gov.pl/pl/138/679>.

⁷ Por. B. Welsh, D.P. Farrington, Crime Prevention Effects of Closed Circuit Television: A Systematic Review, Londyn 2002; P. Waszkiewicz, Wielki Brat 2010, Warszawa 2010.

jedynie na parkingach samochodowych. Takiego związku nie zaobserwowali na innych terenach objętych badaniem (centra miast, bloki komunalne i transport publiczny).

Do ciekawych wniosków prowadzą badania sprawców przestępstw zrealizowane przez Martina Gilla i Larryn Loveday. Okazuje się, że **monitoring nie jest kluczowym czynnikiem utrudniającym przestępcom „pracę”**. Część z nich działała bezpośrednio pod okiem kamer. Starali się wprowadzić ograniczyć możliwość identyfikacji, np. za pomocą kapturów czy czapek z daszkiem, jednak robili to nie tylko ze względu na monitoring, ale także – potencjalnych świadków. Jedyną grupą, dla której kamery stanowiły rzeczywiste wyzwanie, byli złodzieje sklepowi.

Jednocześnie upowszechnienie się monitoringu sprzyja rozwojowi zjawiska **rozproszenia odpowiedzialności**. Wszechobecność kamer daje sygnał, że otoczenie jest pod kontrolą, a w razie problemów ktoś zostanie zaalarmowany i się nimi zajmie. Oznacza to, że – wbrew intencjom pomysłodawcy – obecność monitoringu może zmniejszyć realne bezpieczeństwo mieszkańców i mieszkańek dzielnicy, bowiem np. w sytuacji popełniania przestępstw lub wykroczeń lub w sytuacji problemów zdrowotnych (np. zawał), postronni obserwatorzy nie będą czuli potrzeby reakcji, bowiem „ktoś patrzy”.

W związku z opisanymi wyżej wątpliwościami apelujemy do Szanownego Pana Prezydenta Miasta Krakowa o rezygnację z realizacji zadania „System Pomocy 112 – monitoring wizyjny – program pilotażowy dla dzielnicy III Prądnik Czerwony”.

Do wiadomości:

1. Radni i radne Miasta Krakowa