



Warszawa, 18 marca 2015 r.

Stanowisko Fundacji Panoptykon¹ w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw²

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (dalej: **projekt**) ma na celu „dostosowanie przepisów dotyczących właściwości i funkcjonowania Straży Granicznej, a także zarządzania granicą państwową do aktualnych potrzeb i warunków pełnienia tej służby”. Nasza **opinia dotyczy jednak jedynie art. 2 projektu**, zgodnie z którym Straż Graniczna (dalej: **SG**) będzie mogła „instalować w pasie drogowym dróg znajdujących się na obszarze strefy nadgranicznej stacjonarne urządzenia do obserwacji i rejestracji zdarzeń na drogach oraz w innych miejscach publicznych”. Zgodnie z treścią uzasadnienia projektu narzędzia do obserwacji rejestracji zdarzeń – kamery o wysokiej rozdzielczości – będą pozwalały na rejestrację obrazu oraz odczyt numerów rejestracyjnych pojazdów. Zbierane w ten sposób dane trafiać będą do systemu bazy danych i będą mogły być wykorzystywane w związku z realizacją zadań określonych w ustawie o Straży Granicznej.

Na wstępie zauważyć należy, że mimo wieloletnich prac, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych nie przygotowało projektu ustawy o monitoringu wizyjnym. Niejasna sytuacja prawna rodzi negatywne konsekwencje dla ochrony praw podstawowych osób poddanych monitoringowi i umożliwia rażące ingerencje w ich prywatność, jak choćby instalowanie kamer w toaletach. Rozwiązania dotyczące stosowania monitoringu przez różne służby, np. Straż Graniczną, stanowić powinny *lex specialis* w odniesieniu do ogólnej ustawy o monitoringu wizyjnym.

Umożliwienie SG instalowania stacjonarnych urządzeń do rejestracji zdarzeń rozszerza katalog faktycznych narzędzi, którymi służba ta będzie mogła posługiwać się realizując swoje zadania. Instalacja stałych urządzeń, które tworzyć będą system, w zasadniczy sposób zwiększa możliwości wykorzystywania kamer przez tę formację, ponieważ pozwala jej na stałe monitorowanie terenu, na którym umieszczone zostaną nowe urządzenia, nie ograniczając uprawnień do stosowania przenośnych środków technicznych. Tego typu rozszerzenie możliwości systematycznej obserwacji i rejestracji obrazów nie powinno mieć zatem miejsca przed uregulowaniem ogólnych zasad wykorzystywania monitoringu wizyjnego.

Zwracamy przy tym uwagę, że strefa nadgraniczna obejmuje swoim zasięgiem wszystkie gminy przylegające do granicy państwowej (na odcinku morskim – od brzegu morskiego), a w przypadku, gdy szerokość wyznaczonej w ten sposób strefy jest mniejsza niż 15 km, również obszar gmin bezpośrednio sąsiadujących z wyżej wymienionymi gminami. Tak wyznaczona strefa obejmuje setki gmin znajdujących się aż w 12 województwach, nie tylko przy wschodniej granicy Polski, a więc granicy zewnętrznej Unii Europejskiej³. W strefie znajdują się zarówno

¹ Stanowisko przygotowane przez Annę Walkowiak i Wojciecha Klickiego.

² Projekt z 3 marca 2015 r.

³ Por. Załącznik do Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dn. 29 sierpnia 2005 (Dz. U. Nr 188, poz. 1580).

gminy wiejskiej, jak i miejskie czy miasta na prawach powiatu. Proponowane brzmienie art. 2 projektu pozwoli SG na instalację, po uzyskaniu opinii zarządcy drogi, urządzeń do obserwacji i rejestracji zdarzeń w tak dużych miastach jak Gdańsk, Gdynia, Sopot, Szczecin, Koszalin, Przemysł czy Jelenia Góra. Podkreślenia wymaga fakt, że zarządca drogi będzie przedstawiał jedynie opinię, co wskazuje na to, że jego negatywne rekomendacje będą mogły być pominięte przy podejmowaniu decyzji o instalacji urządzenia.

Przyznanie Straży Granicznej kompetencji do instalowania stacjonarnych urządzeń do monitoringu w pasie dróg znajdujących się na obszarze strefy nadgranicznej z możliwością rejestracji tego obrazu prowadzi do możliwości poddania mieszkańców tego obszaru wzmożonemu nadzorowi, którego wprowadzenie nie jest przedstawione w uzasadnieniu projektu. Ponadto znaczna część tych terenów to obszary turystyczne, dlatego też instalacja tam systemu kamer, w szczególności z funkcją rozpoznawania tablic rejestracyjnych, ingeruje w prywatność nie tylko mieszkańców, ale również turystów.

W świetle obowiązujących przepisów ustawy o Straży Granicznej, nagrania z kamer przenośnych, jeśli nie zawierają dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego przechowywane są przez okres 2 miesięcy, a następnie niezwłocznie niszczone. W przypadku stacjonarnych urządzeń już taki czas pozwoli na poznanie wielu informacji o zwyczajach i sposobach przemieszczania się osób przebywających na terenie strefy nadgranicznej. Działania takie stanowią ingerencję w ich prawo do prywatności oraz swobodę poruszania się, która nie spełnia wymogów ograniczania praw obywatelskich określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i nie jest w żaden sposób uzasadnione celem projektowanych zmian.

Ponadto zgodnie z treścią uzasadnienia, rejestrowane obrazy trafić mają do systemu bazy danych, jednak zarówno projekt, jak i samo uzasadnienie milczą na temat zasad prowadzenia tego systemu, reguł dotyczących uzyskiwania dostępu do danych lub zasad ich wykorzystywania. Co więcej, art. 2 projektu zakłada, że instalacja kamer przez SG ma mieć związek „z realizacją zadań określony w ustawie o Straży Granicznej”. Takie sformułowanie nie pozwala na stwierdzenie, w jaki sposób i do jakiego typu spraw będą wykorzystywane nagrania zdarzeń oraz utrudnia określenie, do jakich konkretnie przepisów odwołuje się ustawa o drogach publicznych. Jednocześnie w mediach pojawiają się zapewnienia, że system telewizji dozorowej nie będzie wykorzystywany do ścigania naruszeń prawa drogowego⁴, jednak wobec braku stosownych przepisów, obywatele nie mają gwarancji, że tak faktycznie będzie wyglądała praktyka działania Straży Granicznej.

Jednocześnie pragniemy podkreślić, że instalacja kamer prowadzi do przetwarzania danych osobowych, co rodzi po stronie administratora systemu monitoringu konkretne obowiązki. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych (dalej: **uodo**) za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Danymi osobowymi są nie tylko imię i nazwisko, czy adres e-mail, ale również wizerunek, do którego przetwarzania dochodzi w związku z wykorzystywaniem kamer monitoringu wizyjnego.

Stanowisko to potwierdził Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z 11 grudnia 2014 r. w sprawie Ryneš przeciwko Czechom (sygn. C-212/13). Odpowiadając na pytanie

⁴ Por. Ksawery Wardacki, *Straż Graniczna chce cię śledzić*, „Rzeczpospolita”, 6 marca 2015, <http://prawo.rp.pl/artukul/1184178.html>, [dostęp: 12 marca 2015 r.].

prejudycjalne czeskiego Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunał Sprawiedliwości zwrócił uwagę, że obraz zarejestrowany przez kamerę stanowi dane osobowe, ponieważ pozwala on ustalić tożsamość danej osoby. Monitoring wchodzi więc w zakres stosowania dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (dalej: **dyrektywa 95/46/WE**). Obowiązująca w Polsce ustawa o ochronie danych osobowych jest zaś wdrożeniem dyrektywy 95/46/WE, a więc orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości stanowi wytyczną również do interpretacji polskich przepisów. Zwracamy przy tym uwagę na okoliczności sprawy – pytanie dotyczyło prowadzonego przez prywatną osobę monitoringu, który obejmował fragment przestrzeni publicznej. Trybunał uznał więc, że istnieje możliwość identyfikacji przypadkowych przechodniów, co przesądziło o uznaniu nagrań za dane osobowe. Biorąc pod uwagę plany wykorzystywania przez Straż Graniczną stacjonarnych kamer o wysokiej rozdzielczości z funkcją rozpoznawania tablic rejestracyjnych, tym bardziej zasadny jest wniosek o możliwości identyfikacji nagrywanych osób.

Przyjęcie, że prowadzenie monitoringu wizyjnego stanowi przetwarzanie danych osobowych prowadzi natomiast do wniosku, że podmiot prowadzący monitoring zobowiązany jest do przestrzegania szeregu obowiązków wynikających z uodo. Są to m.in.:

- **obowiązek informacyjny (art. 24 uodo)**

Administrator danych jest zobowiązany poinformować osobę, której dane dotyczą, nie tylko o samym fakcie zbierania danych (a więc objęciu danej przestrzeni monitoringiem), ale również m.in. o celu zbierania danych i prawie dostępu do danych.

- **obowiązek zabezpieczenia danych osobowych (art. 36 i następane uodo)**

Administrator zobowiązany jest stosować środki techniczne i organizacyjne zapewniające należytą ochronę danych osobowych. Administrator powinien prowadzić ewidencję osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych (art. 39 uodo), a także wyznaczyć administratora bezpieczeństwa informacji.

Fundacja Panoptykon postuluje rozważenie celowości przyznania Straży Granicznej kompetencji w zakresie instalowania w pasie drogowym dróg znajdujących się na obszarze strefy nadgranicznej stacjonarnych urządzeń do obserwacji i rejestracji zdarzeń na drogach oraz w innych miejscach publicznych. Instalacja takich urządzeń powinna stanowić ostateczność, dlatego też należy określić jasne kryteria oceny, w jakich przypadkach będzie to możliwe. Wskazane również jest ograniczenie obszaru, w którym Straż Graniczna może instalować tego typu urządzenia, jak również doprecyzowanie zasad ich wykorzystywania, by ograniczyć ich ingerencję w prawa obywatelskie.