



## STANOWISKO FUNDACJI PANOPTYKON DOTYCZĄCE ZAŁOŻEŃ KOMPLEKSOWEJ REGULACJI PRAWNEJ DZIAŁANIA MONITORINGU

### 1. Uwagi wstępne

Kamery (i związane z nimi systemy monitoringu) stały się nieodzownym elementem krajobrazu nie tylko wielkich miast, ale również mniejszych miejscowości. Obserwujemy je na ulicach, w sklepach, w środkach komunikacji miejskiej, na osiedlach, w szpitalach, w szkołach i przedszkolach. Zgodnie z informacjami zebranymi przez Fundację Panoptykon, miejskie kamery obecne są w 89% polskich miast powiatowych<sup>1</sup>. Przy czym stanowią one tylko ułamek wszystkich kamer monitoringu instalowanych przez publiczne instytucje i podmioty prywatne.

Postęp technologiczny oraz względnie niskie koszty sprzętu monitoringowego spowodowały, że właściwie każdy może sobie pozwolić na jego zakup i obserwację otoczenia, bez względu na to, czy służy to realizacji usprawiedliwionego celu czy zwykłemu „podglądactwu”. Zazwyczaj wskazuje się, że monitoring ma służyć zapewnianiu bezpieczeństwa, w praktyce jest to jednak narzędzie, które może być wykorzystywane w rozmaitych celach.

**Polskie prawo nie nadąża** nie tylko za technicznym rozwojem monitoringu, ale również za skalą upowszechnienia się jego wykorzystywania. Brakuje kompleksowej regulacji prawnej działania monitoringu, a stosowanie do tego narzędzia przepisów dotyczących ochrony danych osobowych napotyka w praktyce wiele trudności. Brakuje zatem zasad postępowania z obrazem i nagraniami z monitoringu. Osoby monitorowane nie wiedzą, kto odpowiada za konkretną kamerę ani kto decyduje o tym, co stanie się z nagraniem. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest **zagrożenie nadużyciami** ze strony osób korzystających z monitoringu.

W związku z upowszechnieniem się monitoringu, niemal każda aktywność jednostek podlega nadzorowi ze strony różnych podmiotów. Stanowi to **ograniczenie gwarantowanego w Konstytucji RP prawa do prywatności oraz autonomii informacyjnej**. Demokratyczne państwo powinno nie tylko powstrzymać się od nieuzasadnionego wkraczania w prywatność obywateli, ale również stworzyć warunki sprzyjające jej poszanowaniu przez inne podmioty. W przypadku monitoringu ten wymóg nie jest realizowany. Co więcej, stosowanie monitoringu na masową skalę może w dłuższej perspektywie prowadzić do negatywnych **skutków społecznych**, które powinny być brane pod uwagę przy tworzeniu ram prawnych dla funkcjonowania tego narzędzia.

Niezbędne jest zatem pilne wprowadzenie **kompleksowej regulacji** prawnej, która odpowie na wyzwania – zarówno prawne, jak i społeczne – związane z niekontrolowanym rozwojem moni-

---

<sup>1</sup> Por. [http://panoptykon.org/sites/panoptykon.org/files/cctv\\_seminarium\\_10-10-2012.pdf](http://panoptykon.org/sites/panoptykon.org/files/cctv_seminarium_10-10-2012.pdf).

toringu wizyjnego. Postulat ten był wielokrotnie zgłaszany m.in. przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych<sup>2</sup>.

Nowa regulacja powinna stwarzać **gwarancje ochrony praw osób monitorowanych**. Ważne jest przy tym, by wynikające z niej zasady były **zrozumiałe** dla osób odpowiedzialnych za funkcjonowanie monitoringu. 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).

Ze względu na znaczenie projektowanej regulacji dla praw obywateli, proces jej tworzenia powinien obejmować szerokie **konsultacje społeczne**. W wypracowywanie projektu powinny zostać włączone organizacje społeczne, a także **eksperti** z różnych dziedzin, w szczególności prawa, kryminologii, kryminalistyki oraz nauk społecznych, w tym psychologii, pedagogiki i socjologii. Nowa regulacja powinna uwzględniać złożoność problemu, jego społeczne znaczenie oraz realizować postulat **tworzenia prawa w oparciu o dowody**. W szczególności w trakcie tworzenia nowej regulacji konieczne jest uwzględnienie dostępnej wiedzy na temat **skuteczności** monitoringu w realizacji założonych celów (w szczególności wpływu na bezpieczeństwo) oraz potencjalnych **skutków społecznych** korzystania z monitoringu na masową skalę. Wiedza na ten temat wciąż nie jest pełna, jednak znane nam wyniki badań rozmijają się z najbardziej rozpowszechnionymi przekonaniem; sugerują w szczególności, że stosowanie monitoringu ma bardzo ograniczony wpływ na poziom przestępczości<sup>3</sup>, może natomiast sprzyjać postawom bierności i brakowi poczucia odpowiedzialności za otoczenie<sup>4</sup>.

## 2. Kluczowe postulaty

Wśród sformułowanych przez nas postulatów dotyczących projektowanej regulacji wyróżniamy pięć, które uważamy za najbardziej fundamentalne:

### (i) Zakres przedmiotowy – szeroka definicja monitoringu

Podstawowe znaczenie dla funkcjonowania przyszłej regulacji ma to, jaka definicja monitoringu<sup>5</sup> zostanie opracowana na jej potrzeby, a co za tym idzie określenie, jakie praktyki zostaną tą regulacją objęte. Naszym zdaniem priorytetowe znaczenie ma kompleksowość i uniwersalność projektowanego prawa oraz jego aspekt gwarancyjny. Z tego względu postulujemy przyjęcie szerokiej definicji monitoringu, któ-

---

<sup>2</sup> Por. np. <http://panoptykon.org/wiadomosc/strusia-strategia-czyli-o-skargach-na-monitoring>.

<sup>3</sup> Do takiego wniosku prowadzą badania cytowane m.in. w książce Pawła Waszkiewicza „Wielki Brat Rok 2010. Systemy monitoringu wizyjnego – aspekty kryminalistyczne, kryminologiczne i prawne”, Warszawa 2011.

<sup>4</sup> Aż 44% badanych Polaków zgodziło się z następującym twierdzeniem: „Dzięki kamerom 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” ([http://panoptykon.org/sites/panoptykon.org/files/cctv\\_seminarium\\_10-10-2012.pdf](http://panoptykon.org/sites/panoptykon.org/files/cctv_seminarium_10-10-2012.pdf)).

<sup>5</sup> W Polsce brakuje utrwalonego nazewnictwa dotyczącego monitoringu wizyjnego. Często bywa on nazywany telewizją przemysłową (czy systemem kamer przemysłowych), telewizją dozorową, wideonadzorem (bądź nadzorem wideo) albo CCTV. W naszym stanowisku posługujemy się nazwą „monitoring”. Nie jest ono jednak pozbawione wad, przede wszystkim ze względu na swoją wieloznaczność. Doprecyzowanie tego pojęcia poprzez dodanie określenia „wizyjny” sugeruje jednak ograniczenie się do monitoringu obrazu.

ra pozwoli objąć regulacją rozmaite formy wykorzystania urządzeń służących do przekazywania bądź utrwalania obrazu i dźwięku.

**(ii) Regulacja monitoringu a ochrona danych osobowych**

Obecnie stosowanie ustawy o ochronie danych osobowych do nagrań obrazu i dźwięku budzi różne kontrowersje. Dlatego przyjęciu kompleksowej regulacji prawnej funkcjonowania monitoringu powinno towarzyszyć wyraźne wskazanie, że przepisy o ochronie danych osobowych dotyczą również nagrań. Jeśli w danej sytuacji zastosowania nie znalazłyby przepisy dotyczące monitoringu, osoba, której dane osobowe znajdują się na nagraniach, nie zostałaby pozostawiona bez ochrony.

**(iii) Zakres podmiotowy – instytucje publiczne i podmioty prywatne**

Projektowana regulacja powinna naszym zdaniem objąć zarówno instytucje publiczne (rozumiane jako podmioty realizujące zadania publiczne), jak i podmioty prywatne. Pozostawienie poza regulacją prywatnych systemów monitoringu oznaczałoby pozostawienie bez rozwiązania wielu kluczowych problemów związanych z funkcjonowaniem monitoringu.

**(iv) Prawo do informacji**

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 (1) wprowadzenie obowiązku informowania o tym, że dana przestrzeń poddana jest monitoringowi oraz (2) utworzenie publicznie dostępnego rejestru zawierającego informacje dotyczące systemów monitoringu funkcjonujących w Polsce.

**(v) Pozycja organu kontrolnego i kary finansowe**

Innym podstawowym warunkiem niezbędnym do egzekwowania przyjętych rozwiązań w praktyce jest sprawne działanie organu kontrolnego, który powinien zostać wyposażony nie tylko w niezbędne kompetencje, ale również – co szczególnie ważne – budżet odpowiadający powierzonym zadaniom. Naszym kluczowym postulatem jest również wprowadzenie możliwości nakładania przez organ kontrolny kar finansowych.

### **3. Pojęcie monitoringu**

Jak zaznaczyliśmy wyżej, postulujemy przyjęcie szerokiej definicji monitoringu. W naszej opinii definicja ta powinna obejmować każde przetwarzanie obrazu lub dźwięku (np. przekazywanie, utrwalenie) przez kamery lub inne urządzenia, w trakcie którego **może dojść do przetwarzania danych osobowych**, w przypadku gdy przetwarzanie to odbywa się w sposób **systematyczny** (np. ciągły, powtarzalny). Przetwarzanie to nie musi być natomiast nieprzerwane ani obejmować stałej przestrzeni (jak w przypadku mobilnego monitoringu).

Może się zdarzyć, że działania spełniające kryterium systematyczności ze względu na charakter nie powinny zostać objęte regulacją (np. działania dziennikarskie czy artystyczne). Warto rozważyć wyraźne wyłączenie tego typu działalności z jej zakresu.

W naszej ocenie kompleksowa regulacja monitoringu powinna obejmować nie tylko działania polegające na przekazywaniu bądź utrwalaniu obrazu, ale również praktyki zmierzające do

stworzenia wrażenia, że dana przestrzeń objęta jest monitoringiem<sup>6</sup> (dotyczy to przede wszystkim **atrap kamer** i towarzyszących im niekiedy tablic informacyjnych). Tworzenie takiego wrażenia może – podobnie jak przekazywanie i rejestracja obrazu lub dźwięku – wpływać na zachowanie jednostki i w ten sposób przekładać się na jej sytuację prawną.

#### 4. Podstawa dla prowadzenia monitoringu

Podstawa prawna dla działania monitoringu powinna być zróżnicowana w zależności od tego, kto jest administratorem<sup>7</sup> systemu. Podmioty prywatne powinny mieć możliwość korzystania z monitoringu za wyjątkiem wskazanych w prawie **ograniczeń** i po spełnieniu określonych **wymagań** (o czym mowa dalej). Te ograniczenia i wymagania powinny dotyczyć również instytucji publicznych, ale niezależnie od tego każdy przypadek korzystania z monitoringu przez taką instytucję powinien mieć wyraźną podstawę prawną.

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**.

Obecnie wiele instytucji publicznych korzysta z monitoringu bez podstawy prawnej, co można kwestionować z punktu widzenia konstytucyjnych standardów ochrony praw i wolności<sup>8</sup>. Dlatego wprowadzeniu kompleksowej regulacji prawnej działania monitoringu powinien towarzyszyć **przeгляд obowiązujących przepisów** oraz wprowadzenie dodatkowych podstaw prawnych dla działania monitoringu w przypadku, gdy ustawodawca uzna to za **niezbędne** dla osiągnięcia określonych celów.

#### 5. Zakazy korzystania z monitoringu

Niektóre formy i przypadki korzystania z monitoringu mogą prowadzić do szczególnie poważnych ingerencji w prawa jednostek. Z tego względu projektowana regulacja powinna wprowadzać **względny** zakaz stosowania wskazanych niżej praktyk:

##### (i) Przetwarzanie dźwięku

Monitoring połączony z przetwarzaniem dźwięku rodzi szczególne ryzyka związane z „przechwyceniem” rozmów, co stanowi głęboką ingerencję w prywatność i powinno być dozwolone tylko w szczególnie uzasadnionych sytuacjach.

##### (ii) Ukryty monitoring

Stosowanie tego typu monitoringu stwarza zagrożenia związane z faktem, że osoby monitorowane nie mają świadomości bycia obserwowanym. Skutkuje to ograniczeniem autonomii informacyjnej jednostki oraz brakiem możliwości skorzystania z innych przysługujących osobie monitorowanej praw.

---

<sup>6</sup> Takie założenie zostało przyjęte w m.in. ustawodawstwie norweskim.

<sup>7</sup> Przyjmujemy rozumienie tego pojęcia analogiczne do ustawy o ochronie danych osobowych.

<sup>8</sup> Na ten problem w odniesieniu do wykorzystywania monitoringu w szkołach zwrócił uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu skierowanym do Ministra Edukacji Narodowej z 15 lutego 2010 r.

**(iii) Bezzałogowe statki powietrzne**

Urządzenia te charakteryzują się dużą mobilnością, szerokim zasięgiem działania oraz możliwością podążania za obserwowanym celem, co stwarza zagrożenia związane z możliwością śledzenia poszczególnych osób. Co więcej, realizacja obowiązków informacyjnych jest w tym przypadku bardzo utrudniona (por. pkt 6).

**(iv) Biometria i automatyczne funkcjonalności**

Skuteczność działania systemów opartych na danych biometrycznych czy też umożliwiających wykrywanie zagrożeń, rozpoznawanie twarzy itp. jest wciąż niepotwierdzona. Tymczasem stosowanie automatycznych rozwiązań niesie ze sobą duży potencjał dyskryminacyjny, związany z definiowaniem niektórych cech osób bądź zachowań jako automatycznie podejrzanych. Dlatego powinny one być stosowane tylko wyjątkowo i pod warunkiem poddania demokratycznej kontroli. Przepisy powinny w sposób enumeratywny wymieniać funkcje, których stosowanie jest dopuszczalne (np. rozpoznawanie tablic rejestracyjnych) oraz warunki i sytuacje, w jakich jest to możliwe.

**(v) Atrapy kamer**

Ograniczenie prywatności jednostek może mieć swoje źródło nie tylko w przetwarzaniu danych, ale może się dokonać również poprzez wpłynięcie na jej zachowanie. Do takich sytuacji dochodzi w przypadku systemów, które mogą być łatwo wzięte za systemy monitoringu wizyjnego. Wprowadzenie obywateli w błąd uważamy za niepożądane nie tylko ze względu na ochronę praw jednostki, ale również ze względów bezpieczeństwa. Osoby przekonane o objęciu przestrzeni monitoringiem mogą przejawiać skłonność do podejmowania bardziej ryzykownych zachowań bądź nieudzielenia pomocy w sytuacji zagrożenia. Dlatego prawo powinno zabraniać stosowania atrapy kamer i nakładać obowiązek informowania o niedziałającym sprzęcie.

**(vi) Miejsca o charakterze intymnym**

Prawo powinno przewidywać zakaz stosowania monitoringu w miejscach, w których istnieje szczególne ryzyko wkroczenia w sferę intymności jednostek, przede wszystkim w toaletach, przebieralniach, pokojach hotelowych, gabinetach zabiegowych czy na basenach.

**(vii) Przestrzeń prywatna innych osób**

Ze względu na wymóg respektowania prawa do prywatności (często również własności) monitoring nie powinien wkraczać swoim zasięgiem w przestrzeń prywatną należącą do innych osób (bez ich zgody).

## **6. Wymogi dotyczące stosowania monitoringu**

Prawo powinno określać minimalne wymogi, jakie (co do zasady) powinien spełniać monitoring. Przede wszystkim korzystanie z niego powinno opierać się na zasadzie **celowości** (wykorzystywanie jedynie do określonych, zgodnych z prawem celów) i **adekwatności** (stosowanej metody do wskazanych celów). Ponadto korzystający z monitoringu powinien dopełnić następujących podstawowych wymogów:

### (i) Zgłoszenie

Instalacja monitoringu powinna być poprzedzona zgłódnieniem do organu kontrolnego. Zgłoszenie to powinno zawierać najważniejsze informacje dotyczące monitoringu (m.in. cel instalacji, dane organizacyjno-techniczne), a także administratora i zarządzającego systemem<sup>9</sup>. W przypadku rozbudowy bądź zmian funkcjonalności monitoringu niezbędne powinno być zgłoszenie aktualizacyjne.

Informacje udzielane w zgłoszeniach powinny być podstawą dla stworzenia publicznie dostępnego (m.in. w Internecie, a także w jednostkach samorządu terytorialnego) rejestru systemów monitoringu.

### (ii) Podstawowe zasady postępowania z obrazem i nagraniami

Prawo powinno określać **maksymalny czas przechowywania nagrań** (w typowych sytuacjach nie powinien on przekraczać kilku dni), warunki organizacyjno-techniczne niezbędne do prowadzenia monitoringu oraz zasady zabezpieczenia obrazu oraz nagrań. Należy wprowadzić wyraźny **zakaz udostępniania** bez podstawy prawnej obrazu i nagrań z monitoringu: (1) w publicznej sieci telekomunikacyjnej (Internet); (2) osobom trzecim, w tym mediom; (3) między odrębnymi systemami prowadzonymi przez jednego administratora bądź zarządzającego.

### (iii) Obowiązki informacyjne

Prawo powinno przewidywać obowiązek informowania o tym, że dany teren objęty jest monitoringiem. **Tablice informacyjne** powinny zawierać co najmniej: graficzny symbol monitoringu, numer w rejestrze systemów monitoringu, wskazanie administratora oraz informację, czy obraz podlega bieżącej obserwacji lub utrwaleniu.

Na **instytucje publiczne** powinny zostać nałożone **dodatkowe obowiązki informacyjne**, obejmujące ujawnianie na stronach internetowych (w Biuletynach Informacji Publicznej) informacji dotyczących w szczególności: (1) celów, sposobów wykorzystania i funkcjonalności monitoringu; (2) szczegółowych kosztów jego instalacji i utrzymania; (3) możliwości zgłoszenia skargi na działanie monitoringu.

## 7. Podwyższone wymogi

W pewnych sytuacjach stosowanie monitoringu rodzi szczególne wyzwania i z tego względu powinno zostać poddane dodatkowym ograniczeniom. Dotyczy to w szczególności: (1) monitoringu realizowanego w przestrzeni publicznej rozumianej jako przestrzeń, do której dostęp ma nieograniczony krąg osób; (2) oraz w placówkach edukacyjno-oświatowych<sup>10</sup>; a także (3) monitoringu, który jest co do zasady zakazany i został dopuszczony na podstawie przepisów szczególnych (por. pkt 5); jak też (4) monitoringu realizowanego przy wykorzystaniu sprzętu o wysokich parametrach technicznych.

Ze względu na ochronę prywatności osób monitorowanych warto rozważyć również wprowadzenie wyższych wymogów w przypadku objęcia monitoringiem przestrzeni, w których można

---

<sup>9</sup> Podmiot, któremu administrator powierza bieżącą obsługę i zarządzanie systemem.

<sup>10</sup> Wpływ stosowania na szeroką skalę monitoringu w instytucjach tego typu nie został do tej pory dogłębnie zbadany. Wypowiedzi ekspertów z dziedziny pedagogiki i innych nauk społecznych sugerują sceptyczne podejście wobec tego narzędzia (por. <http://www.panoptykon.org/wiadomosc/seminarium-o-monitoringu-wizyjnym-podsumowanie-i-materialy>).

czuć się swobodnie, w szczególności (5) miejsc przeznaczonych do rozrywki i spędzania wolnego czasu (np. kawiarnie, restauracje, rekreacyjne obiekty sportowe) oraz (6) miejsc, w których osoby monitorowane przebywają dłuższy czas (np. placówki opiekuńcze, akademiki).

Niżej wskazujemy dodatkowe wymogi, które powinny naszym zdaniem mieć zastosowanie we wskazanych sytuacjach:

**(i) Zgoda (sprzeciw)**

W przypadku podmiotów prywatnych postulujemy zastąpienie wymogu zgłoszenia monitoringu wymogiem uzyskania zgody organu kontrolnego. Alternatywnym rozwiązaniem może być utrzymanie obowiązku zgłoszenia przy założeniu, że organ kontrolny będzie miał możliwość zgłoszenia sprzeciwu wobec projektu instalacji (rozbudowy) monitoringu.

**(ii) Celowość i niezbędność**

Monitoring powinien realizować jeden z enumeratywnie wskazanych przez ustawodawcę celów. Instalacja (rozbudowa) monitoringu powinna być możliwa tylko wówczas, gdy celów tych nie da się osiągnąć za pomocą środków mniej ingerujących w prawa i wolności.

**(iii) Weryfikacja**

Postulujemy wprowadzenie rozwiązań, które pozwolą na choćby częściową weryfikację celowości i niezbędności stosowania monitoringu w danej sytuacji. Można rozważyć w szczególności wprowadzenie obowiązku przeprowadzenia wstępnej analizy wpływu instalacji (rozbudowy) monitoringu na prywatność lub ewaluacji jego działania pod kątem realizacji założonych celów.

## **8. Obniżone wymogi**

W pewnych przypadkach korzystania z monitoringu uzasadnione jest stosowanie niższych wymogów. Dotyczy to w szczególności (1) monitoringu przestrzeni prywatnej wykorzystywanej wyłącznie do celów osobistych; (2) przypadków, w których nie dochodzi do utrwalenia obrazu.

W takich sytuacjach postulujemy znaczące uproszczenie wymogów:

- **rezygnację z obowiązku zgłoszenia** monitoringu do organu kontrolnego;
- **uproszczenie zasad** postępowania z obrazem i nagraniami: podstawowa zasada powinna sprowadzać się do zakazu udostępniania obrazu i nagrań bez podstawy prawnej lub zgody osób monitorowanych; ograniczenie to nie powinno dotyczyć przekazywania obrazu do publicznie dostępnej sieci telekomunikacyjnej (Internet), w sytuacji gdy nie dochodzi do rejestracji obrazu, a identyfikacja osób monitorowanych jest niemożliwa bądź bardzo utrudniona;
- obowiązek informacyjny powinien być realizowany **w dowolnej formie**, pod warunkiem, że informacja o monitoringu dotrze do osób monitorowanych.

## **9. Regulacje szczególne**

Przyjęciu kompleksowej regulacji prawnej monitoringu powinien towarzyszyć przegląd obowiązujących przepisów dotyczących różnych zastosowań monitoringu i ich dostosowanie do zasad ogólnych. Sytuacje, w których mamy do czynienia ze szczególnymi zagrożeniami dla praw i wol-

ności osób monitorowanych bądź z trudnymi do pogodzenia sprzecznościami między interesami osób monitorowanych i korzystających z monitoringu wymagają przyjęcia odrębnych przepisów, które uwzględnią te wyzwania. W naszej ocenie takich szczególnych regulacji wymagają m.in. następujące sytuacje:

**(i) Monitoring miejski**

Ze względu na skalę systemów obejmujących niekiedy nawet kilkaset kamer i duże obszary miast ich rozwój stwarza szczególne wyzwania dla prywatności mieszkańców oraz ma duże znaczenie dla społeczności lokalnej. Przepisy dotyczące monitoringu miejskiego powinny to uwzględniać. W szczególności proponujemy wprowadzenie zakazu powierzania zarządzania systemem podmiotom prywatnym oraz stworzenie mechanizmów włączania społeczności lokalnej w podejmowanie decyzji dotyczących funkcjonowania miejskiego monitoringu.

**(ii) Monitoring w miejscu pracy**

Wykorzystywanie monitoringu w ramach stosunków pracy rodzi szczególne wyzwania. Pracodawcy mają uzasadnioną potrzebę kontroli procesu pracy, jednak asymetria władzy w relacjach pracowniczych sprawia, że prawa pracowników są na tym polu szczególnie zagrożone<sup>11</sup>.

**(iii) Monitoring w placówkach ochrony zdrowia**

Monitoring w placówkach ochrony zdrowia znajduje wiele zastosowań. Jednak w tej sytuacji korzystanie z tego narzędzia musi być ograniczone ze względu na ochronę danych wrażliwych i autonomii informacyjnej pacjentów.

**(iv) Monitoring osiedli mieszkaniowych**

Korzystanie z monitoringu na osiedlach mieszkaniowych jest dość powszechnym zjawiskiem w Polsce i ma liczne grono zwolenników. Budzi ono jednak również wiele kontrowersji<sup>12</sup>, ponieważ wiąże się z daleko idącym wkroczeniem w prywatność jednostek (możliwość śledzenia stylu życia, zwyczajów, obecności w domu, kręgu znajomych). Regulacja monitoringu powinna uwzględniać potrzebę ochrony praw nie tylko właścicieli, ale również najemców nieruchomości.

## **10. Prawa osób monitorowanych**

Osobom monitorowanym<sup>13</sup> powinny przysługiwać określone uprawnienia, którym powinny odpowiadać obowiązki administratora i zarządzającego systemem monitoringu.

**(i) Prawo do informacji<sup>14</sup>**

Podstawowe uprawnienie przysługujące osobie monitorowanej dotyczy dostępu do informacji o obecności monitoringu (m.in. jaki obszar podlega monitoringowi) oraz o zasadach jego funkcjonowania (m.in. kto jest administratorem i zarządzającym

---

<sup>11</sup> Potwierdza to analiza skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich (por. [http://panoptykon.org/sites/panoptykon.org/files/skargi\\_rpo\\_zestawienie\\_monitoring-2.pdf](http://panoptykon.org/sites/panoptykon.org/files/skargi_rpo_zestawienie_monitoring-2.pdf)).

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Osoby, których dane osobowe przetwarzane są w ramach monitoringu.

<sup>14</sup> Prawo do informacji powinno przysługiwać nie tylko osobie monitorowanej, ale każdemu. Dzięki niemu możliwe jest np. podjęcie decyzji o niewkraczaniu na teren objęty monitoringiem.



systemem, jakim celom ma on służyć). Uprawnienie to może być realizowane w szczególności za pomocą tablic informacyjnych oraz dzięki dostępowi do rejestru systemów monitoringu. Jego realizacja warunkuje możliwość skorzystania z innych przysługujących osobie monitorowanej uprawnień.

**(ii) Dostęp do nagrań**

Osobie monitorowanej powinno przysługiwać również prawo dostępu do nagrań z monitoringu, w przypadku gdy zawierają jej dane osobowe, w tym przede wszystkim wizerunek. Nagranie takie powinno być udostępniane osobie uprawnionej w dogodnej dla niej formie. Warunkiem udostępnienia nagrań powinno być uprzednie, nieodwracalne usunięcie danych osobowych osób trzecich.

**(iii) Możliwość złożenia skargi na działanie monitoringu**

Równie istotne jest zapewnienie osobie monitorowanej możliwości zgłoszenia skargi na działanie systemu monitoringu do organu kontrolnego. Takie uprawnienie powinno stwarzać możliwość skutecznego reagowania na nieprawidłowości i nadużycia oraz ochrony swoich praw<sup>15</sup>.

## **11. Organ kontrolny**

Warunkiem realizacji zasad działania monitoringu jest sprawne funkcjonowanie organu kontrolnego. Zadania, które powinna realizować ta instytucja, to przede wszystkim:

**(i) Kontrola zgodności działania monitoringu z prawem i wydawanie decyzji**

W ramach weryfikacji zgodności działania monitoringu z prawem organowi kontrolnemu powinny przysługiwać uprawnienia analogiczne do tych, o których mowa w art. 14 ustawy o ochronie danych osobowych, a które przysługują GIODO w zakresie weryfikacji zgodności z prawem przetwarzania danych osobowych. 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. Bardzo ważne jest również nadanie organowi kontrolnemu kompetencji do nakładania **kar finansowych** na podmioty, które poważnie naruszyły wymogi dotyczące funkcjonowania monitoringu<sup>16</sup>.

**(ii) Prowadzenie rejestru systemów monitoringu**

Organ kontrolny powinien być także odpowiedzialny za prowadzenie rejestru systemów monitoringu. Jak wskazywaliśmy wyżej, podstawowym warunkiem umożli-

---

<sup>15</sup> Niezależnie od tego uprawnienia jednostka powinna mieć możliwość dochodzenia swoich praw na drodze powództwa do sądu cywilnego w przypadku, gdy niezgodne z prawem działanie monitoringu doprowadziło do szkody bądź krzywdy (w szczególności naruszenia dóbr osobistych).

<sup>16</sup> W tym kierunku zmierza projekt Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych (COM/2012/0011). W przypadku naruszenia przepisów dotyczących przetwarzania danych osobowych art. 79 projektu umożliwia nałożenie kary finansowej przez odpowiedni organ kontrolny.

wiającym korzystanie z monitoringu powinno być uprzednie zgłoszenie systemu do organu kontrolnego. Organ kontrolny powinien odpowiadać za weryfikację zgłoszeń pod kątem formalnym, a następnie udostępnianie informacji w Internecie. Powinien on mieć również możliwość wezwania do uzupełnienia braków formalnych zgłoszenia, a w przypadku wniosku o wydanie zgody na instalację monitoringu (bądź skorzystania z możliwości zgłoszenia sprzeciwu) – wydania decyzji administracyjnej odpowiedniej treści<sup>17</sup>.

Wziąwszy pod uwagę bliskie powiązanie tematu monitoringu z problematyką ochrony danych osobowych, za najlepsze rozwiązanie uważamy włączenie organu kontrolnego ds. monitoringu w strukturę urzędu Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.

Realizacja zadań powierzonych organowi kontrolnemu będzie wymagała od jego pracowników dużej wiedzy specjalistycznej. Bez względu na to, czy organ kontrolny będzie funkcjonował w ramach GIODO, czy zostanie utworzony odrębny organ, warunkiem jego sprawnego funkcjonowania jest zapewnienie finansowania na odpowiednio wysokim poziomie: tak, by organ mógł wykorzystywać przysługujące mu uprawnienia w praktyce. Określenie wysokości budżetu organu kontrolnego powinno być poprzedzone analizą potrzeb.

## **12. Uwagi dodatkowe**

Wprowadzenie proponowanych rozwiązań oznaczać będzie fundamentalną zmianę obecnej sytuacji, w której monitoring działa w większości przypadków bez jakichkolwiek ograniczeń. Wprowadzenie regulacji opartej na przedstawionych wyżej założeniach wiązać się będzie z obowiązkiem zgłoszenia funkcjonujących już systemów monitoringu. Dlatego przepisy powinny regulować ten „stan przejściowy” poprzez ustanowienie odpowiednio długiego terminu na zgłoszenie działających systemów monitoringu. Jednocześnie nowe przepisy powinny jednoznacznie wskazywać na wymóg legalizacji (w szczególności poprzez dopełnienie wymogu zgłoszenia lub uzyskania zgody) bądź demontażu istniejących kamer.

---

<sup>17</sup> Warto również rozważyć wprowadzenie możliwości dodatkowego dostępu do rejestru systemów monitoringu, który mógłby być zorganizowany w sposób „terytorialny”. W tym przypadku organ kontrolny byłby zobligowany do przekazania informacji ze zgłoszenia do odpowiednich jednostek samorządowych, które udostępniałyby rejestr systemów działających na swoim obszarze.