

Waldemar Więkowski
Polska Izba Systemów Alarmowych
doradca Zarządu

Prawo dla dozoru wizyjnego cz. 8.

ZASADY I CELE

PROWADZENIA DOZORU WIZYJNEGO

Zasady prowadzenia dozoru wizyjnego mają charakter ogólny. W pierwszej wersji *Założeń do projektu* (z 18 grudnia 2013 r.) wymieniono je tylko z nazwy. W drugiej – z 7 lipca 2014 r. – podano definicje (patrz: ramka). Niniejszy artykuł zawiera rozważania na temat związku dwóch z tych zasad – celowości i proporcjonalności – z czasem przechowywania nagrań w dozorcze wizyjnym. Po raz kolejny sięgam też do rozwiązań brytyjskich.

Czytelnikom, którzy znajomość ustawowych zasad prowadzenia dozoru wizyjnego uznają za istotną wiedzę, chciałbym zarekomendować lekturę pełnego tekstu drugiej wersji *Założeń do projektu*. Polecilibym też lekturę uwag GIODO zgłoszonych do tej wersji. Według mnie uzupełniają one zapisy *Założeń* o niezbędne tło (kontekst), a przynajmniej pozwalają je łatwiej „przyswoić”. Zasady prowadzenia dozoru wizyjnego przedstawiam bowiem w tym artykule tylko w zakresie potrzebnym do zilustrowania poruszanych zagadnień. Kwestia tych zasad nie wchodzi w zakres spraw, które PISA postanowiła komentować w ramach konsultacji projektowanej regulacji. Nie byłoby właściwe, aby izba gospodarcza zrzeszająca przedsiębiorstwa dostarczające narzędzia do prowadzenia dozoru wizyjnego wypowiadała się w sprawach ustawowo regulowanych zasad, wg których ten dozór powinien być prowadzony.

W artykule w **sa** 4/2014 [1] przedstawiłem uwagi dotyczące czasu przechowywania nagrań w systemach dozoru wizyjnego zgłoszone do pierwszej propozycji MSW przez różne podmioty. Szczegółowo przeanalizowałem uwagi GIODO, Fundacji Panoptykon i Akademii Monitoringu Wizyjnego. Po ukazaniu się tego artykułu w **sa** 5/2014 [2] został zamieszczony krótki komentarz Przemysła-wa Pierzchały i Pawła Witticha z AMW.

Korespondencyjna dyskusja na temat związku pomiędzy czasem przechowywania nagrań a zasadą celowości i zasadą proporcjonalności, jaka nawiązała się między nami, zwróciła moją uwagę na konieczność przedstawienia Czytelnikom **sa** ustawowych zasad prowadzenia dozoru wizyjnego. Moim zamiarem jest pokazanie, jak projektowana regulacja definiuje cele prowadzenia dozoru wizyjnego, a w konsekwencji – jaki ma wpływ na regulację czasu przechowywania nagrań.

CELE DOZORU WIZYJNEGO

W definicji zasady celowości stwierdza się, że cel prowadzenia dozoru wizyjnego musi odpowiadać celom wynikającym z (projektowanej) regulacji. Jakie więc cele przewidyje Projekt *założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym*? W wersji z 7 lipca 2014 r., w punkcie dotyczącym zakresu podmiotowego i przedmiotowego, powiązано cele prowadzenia dozoru wizyjnego z kategoriami podmiotów uprawnionych do jego prowadzenia. Kategorie tych uprawnionych podmiotów zależą ponadto od rodzaju przestrzeni objętej dozorem. W projekcie *Założeń* przedstawiono to następująco:

Monitoring w otwartej przestrzeni publicznej będzie prowadzony (...) wyłącznie w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego lub w celu ochrony osób i mienia. Monitoring wizyjny w przestrzeni publicznej będzie mógł być prowadzony również w kontekście realizacji zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym.

Nie przewiduje się natomiast ograniczenia podmiotowego w zakresie możliwości prowadzenia monitoringu wizyjnego w zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego oraz przestrzeni prywatnej. Wprowadzone zostanie natomiast rozgraniczenie celowościowe, zgodnie z którym monitoring wizyjny w zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego będzie mógł być prowadzony przez podmioty



publiczne lub podmioty niepubliczne realizujące zadania publiczne w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego lub ochrony osób i mienia oraz podmioty nierealizujące zadań publicznych w celu ochrony osób i mienia, rozumianych zgodnie z ustawą z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. z 2005 r. poz. 1221 z późn. zm.).

Monitoring wizyjny będzie mógł być również prowadzony w celu optymalizacji lub weryfikacji sposobów wykonywania powierzonych obowiązków wynikających ze stosunku pracy lub umów cywilnoprawnych wykonywanych w zakładach pracy lub w innych, wskazanych w umowach, miejscach.

Natomiast monitoring wizyjny prowadzony w przestrzeni prywatnej przez osoby fizyczne zostanie objęty zakresem regulacji, jeśli obejmuje on wycinek otwartej przestrzeni publicznej lub przestrzeń ta ma charakter otwarty, tzn. nie jest ona wyodrębniona i oddzielona względem innych przestrzeni. W obu wyżej wymienionych przypadkach monitoring wizyjny będzie mógł być prowadzony wyłącznie w celu ochrony osób i mienia.

Reasumując, projektowana regulacja przewiduje następujące cele prowadzenia dozoru wizyjnego:

- zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- ochrona osób i mienia,
- realizacja zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym oraz
- optymalizacja lub weryfikacja sposobów wykonywania powierzonych obowiązków wynikających ze stosunku pracy lub umów cywilnoprawnych.

Należy przyjąć, że tak wysoki stopień uogólnienia MSW uznało za właściwy (i wystarczający) dla projektowanej regulacji ustawowej. Moim zdaniem właściwsze byłoby użycie określenia *kategorie celów*, a także zawarcie w projektowanej ustawie delegacji ustawo-

3.1.2. ZASADY PROWADZENIA MONITORINGU WIZYJNEGO (Projekt z 7 lipca 2014 r.)

Monitoring wizyjny w otwartej przestrzeni publicznej, zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego lub – w zakresie objętym regulacją – w przestrzeni prywatnej będzie prowadzony zgodnie z następującymi zasadami: (...)

- **LEGALIZMU** – może być prowadzony wyłącznie zgodnie z przepisami projektowanej regulacji, chyba że uprawnienie do prowadzenia rejestracji obrazu wynika z przepisów odrębnych, traktowanych jako *lex specialis* względem niniejszej regulacji;
- **CELOWOŚCI** – cel prowadzenia monitoringu wizyjnego musi odpowiadać celom wynikającym z niniejszej regulacji;
- **PROPORCIONALNOŚCI** – sposób prowadzenia monitoringu wizyjnego musi odpowiadać celom monitoringu, a monitoring wizyjny prowadzony na cele publiczne może być stosowany, kiedy inne środki wydają się mniej efektywne z perspektywy realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego lub ochrony osób i mienia;
- **MINIMALNEJ INGERENCJI** w inną przestrzeń, niż w odniesieniu do której prowadzony jest monitoring wizyjny,
- **MERYTORYCZNEJ POPRAWNOŚCI** – obraz oglądany bądź rejestrowany za pomocą systemów monitoringu wizyjnego musi odpowiadać monitorowanej rzeczywistości, a ingerencja w oglądany lub rejestrowany obraz nie może uniemożliwiać realizacji celów prowadzenia monitoringu.

wej umożliwiającej aktom wykonawczym do ustawy (rozporządzeniom?) doprecyzowanie celów. A przynajmniej zwrócenie uwagi na bezwzględną konieczność ich uszczegółowienia podczas analizy zagrożeń, którą należy (obowiązkowo) wykonać jako pierwszy etap procesu planowania i projektowania instalacji dozoru wizyjnego.

Niska skuteczność instalacji dozoru wizyjnego miast, o czym mówi raport NIK [3], wynika wg mnie w dużej mierze z takiego „ogólnikowego” formułowania celów dozoru wizyjnego przy planowaniu dozoru wizyjnego. Na ten szeroki zakres i pewne niedookreślenie wszelkich celów, dla których może być stosowany monitoring wizyjny zwraca uwagę GIODO w swoim komentarzu do drugiej wersji Założeń. I to jest kolejny powód, aby do niego sięgnąć.

CZAS PRZECHOWYWANIA NAGRAŃ A CELE DOZORU WIZYJNEGO

Związek pomiędzy czasem przechowywania nagrań a celem prowadzenia dozoru wizyjnego został opisany w punkcie 3.1.7. (Sposób i terminy przechowywania nagrań oraz tryb ich usuwania) drugiej wersji Założeń do projektu. Dwa fragmenty wydają się charakterystyczne dla intencji ustawodawcy:

Nagrania z systemów monitoringu wizyjnego będą przechowywane nie dłużej, niż to konieczne z perspektywy celowości funkcjonowania poszczególnych systemów (podkreślenie autora), przy uwzględnieniu **terminu maksymalnego – 90 dni**, chyba że w tym okresie uprawnione organy wystąpią o zabezpieczenie zarejestrowanego obrazu jako dowodu w sprawie w ramach toczącego się postępowania. Termin przechowywania nagrań, przy uwzględnieniu wskazanego powyżej terminu maksymalnego, określać będzie administrator systemu w dokumentacji systemu, biorąc pod uwagę cel prowadzonego monitoringu wizyjnego (podkreślenie autora).

(...) Do utrwalania obrazu będą mogły być używane **zarówno urządzenia typu analogowego, jak i cyfrowego**, przy założeniu że zapisem

cyfrowym jest zapis, dla którego można wygenerować funkcję skrótu, natomiast zapisem analogowym – zapis niebędący zapisem cyfrowym. Obraz będzie mógł być utrwalany w formie zapisu na środkach technicznych umożliwiających przechowywanie danych przez okres niezbędny z perspektywy realizacji celów monitoringu wizyjnego (podkreślenie autora).

W cytowanych zapisach podkreśliłem te fragmenty, które – wg mnie – świadczą o przyjęciu zasad celowości i proporcjonalności jako kryterium wyboru czasu przechowywania nagrań. Wyraźnie też stwierdza się, że termin przechowywania nagrań (...) określać będzie administrator systemu.

W Założeniach do projektu nie mówi się nic o tych przypadkach dozoru wizyjnego, w których wynikający z celu prowadzenia dozoru czas przechowywania nagrań może być dłuższy niż maksymalny okres 90 dni. Moim zdaniem ustawodawca powinien w jakiś sposób uwzględnić takie przypadki. Zwraca na to uwagę Związek Banków Polskich: (...) sztywne określenie terminu nagrań stoi w sprzeczności z zasadą celowości wprowadzenia monitoringu. Polecam uważną lekturę stanowiska ZBP wyrażoną odnośnie do drugiej wersji Założeń. Podkreślam także przywołanie w tej opinii zasady celowości.

CZAS PRZECHOWYWANIA NAGRAŃ W ZAŁOŻENIACH DO PROJEKTU MSW

Pierwsza wersja Założeń w ogóle nie wskazywała na zależność czasu przechowywania nagrań od celu prowadzenia dozoru: Wprowadzony zostanie również minimalny termin przechowywania obrazu zarejestrowanego w systemach monitoringu wizyjnego działającego w otwartej przestrzeni publicznej – 30. Termin ten nie obejmuje systemów monitoringu wizyjnego działających w zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego. Ponadto wprowadzony zostanie maksymalny czas przechowywania zarejestrowanego obrazu dla obu ww. przestrzeni - nie dłużej niż 90 dni, chyba że w tym okresie organy uprawnione wystą-

pią o zabezpieczenie zarejestrowanego obrazu w związku z prowadzonymi czynnościami. Komentarz specjalistów AMW do tej propozycji MSW był następujący:

6. Zbyt długi czas przechowywania nagrań. Specjaliści Akademii Monitoringu Wizyjnego nie widzą uzasadnienia dla przechowywania nagrań przez 90 dni w systemach monitoringu wizyjnego przestrzeni publicznej. (...) W naszej opinii w przestrzeni publicznej maksymalnie nagrania niezawierające zdarzeń powinny być przechowywane przez 30 dni. [4]

Łatwo zauważyć, że pierwsza propozycja MSW i odnosząca się do niej „kontrpropozycja” AMW mają identyczny sens – obie ograniczają się do wyznaczenia „sztywnych” (jak to nazwał Związek Banków Polskich), choć różnych, terminów maksymalnych.

Pierwsza propozycja MSW to już dzisiaj historia. Druga propozycja wprowadza zasadę celowości jako metodę wyznaczania czasu przechowywania nagrań, przy czym nadal utrzymuje ten sam 90-dniowy okres maksymalny.

Ewidentną wadą drugiej propozycji MSW jest brak regulacji dla przypadków, kiedy termin określony przy wykorzystaniu zasady celowości jest dłuższy niż 90 dni. I chociaż, jak to wielokrotnie zaznaczyłem, nie jest zamiarem PISA podpowiadać ustawodawcy, jakie regulacje prawne ma wprowadzić, to chciałbym odnotować, że bardzo rozsądną propozycję wyeliminowania tej wady przedstawił specjaliści AMW w uwagach do drugiej wersji Założeń [5]: *Wobec powyższych argumentów proponujemy, jak we wcześniej przedstawionych przez nas opracowaniach, żeby okres przechowywania nagrań niezawierających zdarzeń wynosił maksymalnie 30 dni.*

Proponujemy, żeby GIODO jako organ kontroli wskazany w II odsłonie Założeń przygotowanych przez MSW, **mógł wydać zgodę na dłuższe niż standardowe przechowywanie nagrań niezawierających zdarzenia**. Administrator musiałby przedstawić cel i uzasadnienie dla wydłużonego okresu przechowywania nagrań. Można tu zastosować konstrukcję podobną do tej dla systemów, które w sposób automatyczny przetwarzają dane z systemów CCTV.

Według mnie MSW powinno szczególnie starannie rozważyć rozwiązanie polegające na uzyskaniu zgody GIODO na dłuższy niż standardowy czas przechowywania nagrań – jeśli już coś takiego jak standardowy czas przechowywania nagrań musi być sztywno określone wartością liczbową w projektowanej ustawie. (Oczywiście nadal jestem zdania, że planowana regulacja nie powinna administracyjnie narzucać żadnego terminu).

ZASADY PROWADZENIA DOZORU WIZYJNEGO W WLK. BRYTANII, A CZAS PRZECHOWYWANIA NAGRAŃ

Najpierw o zasadach zapisanych „gdzie indziej” - w *Karcie demokratycznego zastosowania monitoringu wizyjnego*. Hanna Szymańska [6] tak zaprezentowała Kartę:

Karta jest próbą samoregulacji kwestii projektowania, wykorzystania i dalszego rozwoju publicznych systemów monitoringu wizyjnego. Założeniem karty jest zagwarantowanie obywatelom, że monitoring wizyjny będzie wykorzystywany „w sposób właściwy, efektywny i gwarantujący poszanowanie prawa do prywatności”.

(...) Projekt firmuje Europejskie Forum na Rzecz Bezpieczeństwa Miejskiego (European Forum for Urban Security) – organizacja pozarządowa, powstała w 1987 r. z inicjatywy władz miast kilku krajów europejskich. Obecnie organizacja zrzesza ok. 300 europejskich miast i jest finansowana przez Komisję Europejską.

Autorzy karty kładą nacisk na **wiele cennych, z punktu widzenia prawa, podstawowych zasad**. Gwarancją demokratycznego stosowania monitoringu wizyjnego ma być stosowanie zasad legalizmu, niezbędności, proporcjonalności, przejrzystości, odpowiedzialności, niezależnej kontroli i udziału obywateli. Ma ono przeciwdziałać „dzikiemu” rozwojowi monitoringu oraz rozwijać mechanizmy kontroli i transparentności.

Zasada proporcjonalności została określona w Karcie następująco: Projekt, instalacja, obsługa i późniejszy rozwój systemów monitoringu wizyjnego musi odbywać się rozsądnie i stosownie do potrzeb. W zawartych w Karcie zaleceniach i sposobach działania dotyczących stosowania zasady proporcjonalności znajduje się zapis: Dane powinno się przechowywać tymczasowo, w przedziale ograniczonym ścisłą koniecznością oraz nakreślonym i zdefiniowanym w ustawieniach systemu.

Ani słowa o wyznaczeniu sztywnego maksymalnego czasu przechowywania nagrań.

Tytuł angielskojęzycznej wersji Karty brzmi Charter for a democratic use of video-surveillance. Polskojęzyczna wersja powstała z inicjatywy miasta Sosnowiec i Akademii Monitoringu Wizyjnego.

A skoro już o opiniach i inicjatywach europejskich miast w dziedzinie dozoru wizyjnego, to nie sposób nie wspomnieć i o naszych krajowych. Niewątpliwie jest nią konferencja Miasto Monitorowane organizowana przez Akademię Monitoringu Wizyjnego, Krajową Radę Komendantów Straży Miejskich i Gminnych RP oraz Urząd Miasta i Straż Miejską w Częstochowie.

Według relacji Pawła Witticha najważniejszym punktem II edycji konferencji (maj 2012) była dyskusja o nowej ustawie dla systemów monitoringu wizyjnego z udziałem strażników miejskich, policjantów i przedstawicieli miast. Jej konkluzją było (cyt.): (...) Uczestnicy dyskusji uznali, że propozycja GIODO, aby nagrania przechowywać od 7 do 30 dni, jest niewystarczająca. Zaproponowali, żeby wyznaczyć minimalny czas przechowywania nagrań i nie wprowadzać ograniczeń [7].

Ani słowa o wyznaczeniu sztywnego maksymalnego czasu przechowywania nagrań.

Pierwszą opinię specjalistów AMW dotyczącą czasu przechowywania nagrań (sztywne maksymalne 30 dni dla przestrzeni publicznej) odebrałem więc jako pewnego rodzaju „dysonans”, co wyraziłem w moim artykule w SA 4/2014 [1].

Przechodząc do zasad przyjętych w Wlk.Brytanii. Będzie krótko, ponieważ Brytyjczycy są tu oszczędni w słowach, a właściwie w regulacjach prawnych. Jeśli (jako inżynier) poprawnie poruszam się w sferze legislacji, to brytyjskiego „odpowiednika” projektowanej przez MSW ustawy o dozorcze wizyjnym należy szukać w jednym z rozdziałów Ustawy o ochronie swobód z 2012 (Protection of Freedoms Act 2012).

Zastanawiające jest już to, że w kraju, gdzie – jak wiadomo – na każdym rogu zainstalowano co najmniej kilka kamer, nie ma odrębnej ustawy o dozorcze wizyjnym. Dozorowi wizyjnemu jest poświęcony jeden z dwóch rozdziałów jednej z siedmiu części tej ustawy (Cz. 2. Regulacja dozoru – Regulation of Surveillance), Rozdział 1. Regulacja CCTV oraz innych technologii dozoru kamerowego – Regulation of CCTV and Other Surveillance Camera Technology). Cały ten rozdział jest poświęcony wydaniu Kodeksu praktyk systemów dozoru wizyjnego (Code of Practice About Surveillance Camera Systems) oraz mianowaniu Komisarza (Inspektora) ds. dozoru wizyjnego (Surveillance Camera Commissioner).

Tymi zadaniami „obarczono” Home Office (brytyjskie MSW). Nie ma w nim ani słowa o zasadach prowadzenia dozoru wizyjnego. Pojawiają się one w nakazanej ustawą Kodeksie praktyk systemów dozoru wizyjnego, który ukazał się kilka miesięcy po ustawie. Wydał go wspomniany Komisarz (Inspektor) ds. dozoru wizyjnego. Czasowi przechowywania nagrań jest poświęcony następujący punkt:

Zasada 6 – Zaleca się, aby nie przechowywać więcej obrazów i informacji, niż jest to ściśle konieczne dla (realizacji) wyznaczonego celu systemu dozoru kamerowego, a ponadto zaleca się, aby takie obrazy i informacje były kasowane w momencie, kiedy ich cel został wypełniony.

4.6.3. Czas retencji dla różnych systemów dozoru wizyjnego będzie się zmieniał w zależności od celu systemu i od tego, jak długo obrazy i inne informacje trzeba przechowywać, aby zrealizować jego założony cel. Dlatego też nie jest możliwe do określenia w sposób nakazowy maksymalnego bądź minimalnego okresu. (podkreślenie autora) Wstępnie określone okresy retencji powinny być poddawane przeglądowi przez operatora systemu i korygowane doświadczalnie. Zaleca się stosowanie proporcjonalnego podejścia do informowania o okresach retencji i nie zaleca się, aby bazowały one na rzadkich wyjątkowych przypadkach.

Brytyjczycy mają jeszcze jeden kodeks poświęcony dozorcze wizyjnemu – Kodeks praktyk CCTV (CCTV Code of Practice), wydany przez brytyjskiego GIODO (Information Commissioner) na podstawie ustawy o ochronie danych (Data Protection Act 1998). Tak jak w Polsce, brytyjski GIODO jest orga-

nem niezależnym od rządu i realizuje cele własne związane z ochroną danych, w odróżnieniu od rządu, który (w związku z dozorem wizyjnym) jest odpowiedzialny za szeroko pojęte bezpieczeństwo oraz ochronę osób i mienia.

Brytyjski Kodeks praktyk CCTV (wydanie z 2008 r.) odnosi się do czasu przechowywania nagrań następująco:

8.3 Retencja

Ustawa o ochronie danych nie nakazuje żadnego określonego minimalnego lub maksymalnego okresu retencji, stosowanego w odniesieniu do wszystkich systemów czy nagranych materiału. Raczej, zaleca się, aby retencja odzwierciedlała własne cele organizacji, dla których nagrywa ona obrazy.

Zaleca się, aby nie trzymać obrazów dłużej, niż to jest ściśle konieczne do spełnienia własnych celów, dla których nagrywa się je. Okazjonalnie, może się okazać konieczne przechowywanie obrazów przez dłuższy okres, kiedy organy śledcze prowadzą dochodzenie po to, aby zapewnić im możliwość przejrzania obrazów w ramach trwającego dochodzenia.

Ani słowa o wyznaczeniu sztywnego minimalnego czy maksymalnego czasu przechowywania nagrań.

Na moje (inżynierskie) pojmowanie regulacji prawnych – brytyjskie i polskie prawo ma obecnie wspólne podstawy z racji członkostwa w UE i ratyfikowania tych samych konwencji. Tymi podstawami są – w odniesieniu do spraw związanych z dozorem wizyjnym – Europejska Konwencja Praw Człowieka (w zakresie ogólnym), a także dyrektywa 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 (w zakresie szczegółowym). W tych aktach swoje korzenie mają m.in. zasady celowości i proporcjonalności. Również zdefiniowane w taki sposób, jak w Założeniach do projektu przygotowanych MSW. Nie jestem w stanie wywieść z tych zasad konieczności wyznaczenia maksymalnego czasu przechowywania nagrań. Jeśli czegoś istotnego nie przeoczyłem, to Brytyjczycy też nie.

Literatura:

- [1] Waldemar Więckowski: O czasie przechowywania nagrań (po raz kolejny), SA 4/2014
- [2] Paweł Wittich, AMW, Druga propozycja MSW dla systemów CCTV, SA 5/2014
- [3] Funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego, NIK, Informacja o wynikach kontroli, 25.03.2014 r.
- [4] Przemysław Pierzchała, Paweł Wittich, AMW, Uwagi i propozycje zmian do pierwszej propozycji Założeń do ustawy o systemach CCTV przygotowanych przez MSW
- [5] Przemysław Pierzchała, Paweł Wittich, AMW, Sugestie i uwagi do Projektu założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym z 7 lipca 2014 r.
- [6] Hanna Szymańska: Czy Karta Demokratycznego Zastosowania Monitoringu Wizyjnego gwarantuje poszanowanie praw podstawowych?, strona www Fundacji Panoptikon z 30.12.2011 r.
- [7] Paweł Wittich, Miasto monitorowane, SA 4/2012