

NIK o miejskim monitoringu wizyjnym

2014-05-01 19:00:00



W Polsce brakuje przepisów prawa, które dostatecznie chroniłoby dane osobowe obywateli pozyskane w wyniku monitoringu. Nie ma też regulacji określających jednolite zasady funkcjonowania monitoringu wizyjnego w miejscach publicznych. Brakuje również niezależnego organu, który weryfikowałby zasadność instalowania monitoringu oraz przestrzeganie praw obywateli. NIK ocenia, że zagadnienia te wymagają doprecyzowania w formie ustawowej.

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła funkcjonowanie monitoringu w miastach. Istotnym aspektem kontroli było rozstrzygnięcie, czy miasta potrafią zachować równowagę pomiędzy troską o bezpieczeństwo a konstytucyjnym prawem obywatela do ochrony wolności i prywatności.

W latach 2010 - 2013 w skontrolowanych miastach operatorzy zaobserwowali ponad 152 tys. zdarzeń, w zdecydowanej większości wykroczeń drogowych. Poważne przestępstwa (rozboje, włamania, kradzieże i niszczenie mienia) dostrzeżone i udokumentowane dzięki monitoringowi stanowiły jedynie 5 proc. wszystkich zaobserwowanych zdarzeń.

W 1/3 kontrolowanych miast system monitoringu ujawniał przede wszystkim przypadki nieprawidłowego parkowania (od 51 do 99 proc. ogółu zaobserwowanych zdarzeń). Informacje z monitoringu przekazywane były głównie strażom gminnym lub miejskim, tylko 25 proc. danych trafiało do Policji (w większości były to również informacje o wykroczeniach drogowych).

Pozytywnie na tle kontrolowanych miast wyróżnia się Warszawa. Współpraca między jednostką obsługującą system monitoringu a Komendą Stołeczną Policji była bardzo dobrze zorganizowana. Policji przekazano informacje o prawie połowie zaobserwowanych zdarzeń (47 proc.). Dotyczyły one głównie włamań, pobić i rozbojów oraz kradzieży. Świadczy to o prawidłowym usytuowaniu kamer, adekwatnej do liczby zainstalowanych kamer liczbie pracowników obsługi oraz uważnie i całodobowo prowadzonej obserwacji. Podobnie rzecz miała się w Radomiu. Tam również odpowiednio zaprojektowany i odpowiednio obsługiwany system monitoringu pomógł wskazywać różnego rodzaju wykroczenia, wśród których nieprawidłowe parkowanie stanowiło jedynie 6 proc. ujawnionych zdarzeń.

Kamery montowano w miejscach wskazanych przez Policję, ale większość miast nie potrafiła ocenić skuteczności zainstalowanego systemu monitoringu. W miastach tych nie określono kryteriów ani wskaźników, które pozwoliłyby stwierdzić, czy w monitorowanych miejscach nastąpiła poprawa bezpieczeństwa.

W miastach, w których wypracowano system sprawdzania skuteczności monitoringu, Policja potrafiła precyzyjnie ocenić poszczególne lokalizacje. Np. w Warszawie w stosunku do wybranej przez NIK próby 16 kamer, aż w 15 miejscach nastąpił spadek przestępczości (od blisko 7 do ponad 90 proc.). W Poznaniu Policja wskazała na zwiększenie wykrywalności przestępstw w wybranych lokalizacjach kamer.

NIK stwierdziła następujące nieprawidłowości:

- w 20 proc. skontrolowanych miast dane osobowe zaobserwowanych osób nie były odpowiednio zabezpieczone. Przechowywano je na dyskach komputerów niezabezpieczonych hasłem lub w pomieszczeniach dostępnych dla osób postronnych. W niektórych miastach do przetwarzania danych

dopuszczono osoby, które nie miały upoważnień nadanych przez administratora danych. W Katowicach pracownicy i wolontariusze mogli bez ograniczeń dysponować obrazami - zatrzymywać, cofać, odtwarzać, archiwizować lub też drukować stop-klatki bez rejestracji. NIK zwraca uwagę, że takie praktyki mogą prowadzić do naruszenia dóbr osobistych osób, których wizerunek oraz sposób zachowania został utrwalony na obrazach z kamer monitoringu,

- połowa miast prowadzących miejski monitoring nielegalnie przetwarzała dane osobowe. Zbiory danych nie zawsze były zgłoszone do GIODO. Dziewięć miast wypełniło ten obowiązek, w tym pięć dopiero pod wpływem kontroli NIK,
- ponad połowa skontrolowanych miast nie zapewniła całodobowej obserwacji obrazu z kamer, co w praktyce oznaczało, że w wypadku wystąpienia groźnego zdarzenia - choć zostało ono utrwalone na dysku - brakowało natychmiastowej i adekwatnej reakcji Policji lub straży miejskiej.
- w niektórych miastach ignorowano wyniki analizy zagrożeń i zalecenia Policji, pozostawiając kamery bez obsługi w czasie największego prawdopodobieństwa wystąpienia sytuacji niebezpiecznych (np. w godzinach nocnych, w tym w najgroźniejszym okresie wskazywanym przez Policję: w nocy z piątku na sobotę i z soboty na niedzielę),
- w połowie miast operatorzy byli zobowiązani do jednoczesnej obserwacji obrazów ze zbyt wielu kamer. Najgorsza sytuacja pod tym względem była w Zamościu, gdzie na jednego operatora przypadało 80 lub 40 kamer (w zależności od liczby pracowników na danej zmianie) oraz w Poznaniu (od ośmiu do 69 kamer na jednego pracownika). Tymczasem zdaniem ekspertów, percepcja człowieka pozwala na obserwowanie obrazu z co najwyżej 16 kamer. Warunek ten spełniały miasta, w których było mniej niż 16 kamer monitoringu, wśród większych - jedynie Warszawa i Radom.
- w większości miast operatorom nie stawiano wymagań niezbędnych do wykonywania tego rodzaju pracy. Tylko w pięciu miastach na etapie zatrudniania przyszli pracownicy musieli wykazać się takimi cechami jak: dobry wzrok, zdolność koncentracji czy podzielność uwagi,
- połowa miast w ogóle nie uzgodniła z Policją zasad współpracy, które regulowałyby wykorzystywanie informacji z systemu do poprawy stanu bezpieczeństwa.

NIK zwraca uwagę na brak przepisów prawa, które jednoznacznie wskazywałyby instytucję nadzorującą funkcjonowanie monitoringu miejskiego. Wojewodowie są zobowiązani do nadzorowania działań straży miejskich związanych z obserwowaniem i rejestrowaniem zdarzeń przy użyciu środków technicznych (art. 9 Ustawy o strażach gminnych i miejskich). Jednak trzech (z sześciu) skontrolowanych wojewodów nie prowadziło żadnych kontroli w tym zakresie, dwóch zaś skontrolowało jedynie po jednej straży miejskiej. Realny nadzór sprawował tylko wojewoda wielkopolski. Większość wojewodów uważała, że przepisy prawa nie nakładają na nich takiego obowiązku.

Systemy monitoringu mogą prowadzić także inne podmioty niż straż miejska - taka sytuacja występuje w pięciu skontrolowanych miastach: samodzielne jednostki miejskie (Warszawa), wydziały (Radom, Zabrze), a nawet prywatne firmy ochroniarskie (Piekary Śląskie, Katowice). NIK zwraca uwagę, że działań tych podmiotów w obszarze monitoringu wizyjnego nie regulują żadne przepisy prawa oraz że faktycznie nie podlegają one w tym zakresie nadzorowi wojewody.

Dlatego zdaniem NIK należy wprowadzić rozwiązania, które zapewnią realny nadzór niezależnego organu państwa nad funkcjonowaniem monitoringu (prowadzonego przez straże miejskie lub inne podmioty) w miejscach publicznych.

NIK dostrzega, że dobrze zaprojektowany i sprawnie działający system monitoringu może zwiększyć poczucie bezpieczeństwa obywateli, pełnić funkcję prewencyjną oraz umożliwić lub ułatwić znalezienie sprawców przestępstw, wypadków czy aktów wandalizmu. Obserwacja i rejestrowanie obrazu nie może jednak naruszać podstawowych praw obywatelskich, w tym poszanowania i ochrony życia prywatnego. Ingerencja władzy publicznej w życie obywateli jest dopuszczalna jedynie w przypadkach ściśle określonych przepisami prawa i koniecznych, m. in. z uwagi na bezpieczeństwo państwowe lub publiczne.

NIK wnioskuje do Rady Ministrów o podjęcie inicjatywy legislacyjnej, która ureguluje w

osobnej ustawie zasady i warunki prowadzenia obserwacji i rejestracji zdarzeń w miejscach publicznych oraz precyzyjnie określi:

- okoliczności uzasadniające stosowanie monitoringu wizyjnego,
- zasady dotyczące umieszczania kamer z uwzględnieniem prawa do poszanowania i ochrony życia prywatnego,
- podmioty uprawnione do prowadzenia monitoringu oraz warunki, które muszą spełniać, aby mogły prowadzić monitoring,
- podmioty zobowiązane do sprawowania nadzoru nad jednostkami prowadzącymi i korzystającymi z monitoringu,
- obowiązki podmiotów prowadzących monitoring w zakresie zapewnienia ochrony danych osobowych oraz innych praw związanych z poszanowaniem i ochroną życia prywatnego,
- zasady weryfikowania skuteczności monitoringu,
- standardy funkcjonowania systemów monitoringu, w tym normy dotyczące liczby obrazów, które może obserwować jeden pracownik,
- zasady korzystania z monitoringu przez formacje odpowiedzialne za utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwo obywateli (Policja, Straż Miejska) oraz zasady współpracy operatorów monitoringu z tymi formacjami.