

Warszawa, 24 kwietnia 2018 r.

**ROBOCZE UWAGI FUNDACJI PANOPTYKON<sup>1</sup>**  
**DOTYCZĄCE PROJEKTU REGULACJI ZASAD STOSOWANIA MONITORINGU W SZKOŁACH**  
(projekt w związku z zapewnieniem stosowania RODO)<sup>2</sup>

Masowe rozpowszechnianie się monitoringu oraz brak podstaw prawnych i szczegółowych zasad wykorzystania kamer w szkołach były przedmiotem zainteresowania Fundacji Panoptykon od początku jej działania w 2009 r.. W związku z tym z aprobatą przyjmujemy precedensową próbę uregulowania tej materii zawartą w projektowanym art. 108a ustawy – Prawo oświatowe.

**1. Uwagi ogólne – Ocena skutków dla ochrony danych**

Ocena skutków dla ochrony danych osobowych jest jednym z fundamentów wprowadzanej reformy ochrony danych osobowych. W kontekście komentowanych przepisów dyrektorzy szkół będą jednak zwolnieni – na podstawie art. 35 ust. 10 RODO – z konieczności przeprowadzania analizy skutków dla ochrony danych osobowych, o ile oceny skutków dla ochrony danych dokonano już w ramach oceny skutków regulacji w związku z przyjęciem podstawy prawnej do przetwarzania danych.

Zgodnie z Oceną Skutków Regulacji załączoną do projektu<sup>3</sup> organy prowadzące szkoły w terminie do 31 stycznia 2019 r. wypełnią ankietę on-line udostępnioną w ramach monitorowania realizacji nadzoru pedagogicznego w zakresie stosowania przepisów dotyczących monitoringu wizyjnego w szkołach i placówkach, a do 28 lutego 2019 r. kuratorzy oświaty prześlą zbiorcze wyniki ankiet ministrowi właściwemu ds. oświaty i wychowania.

Popieramy wszelkie działania zmierzające do ewaluacji zasadności instalacji kamer w szkołach i placówkach oświatowych. Podobne stanowisko przedstawiła także Najwyższa Izba Kontroli, która w swoim raporcie pt. *Wykorzystywanie monitoringu wizyjnego w szkołach i jego wpływ na bezpieczeństwo uczniów*<sup>4</sup> rekomendowała, by dyrektorzy szkół dokonywali okresowych ocen skuteczności monitoringu wizyjnego w zakresie realizacji funkcji interwencyjnej, dowodowej i prewencyjnej, a z kolei organy prowadzące szkoły prowadziły okresową kontrolę prawidłowości funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego.

---

<sup>1</sup> Stanowisko przygotowane przez Wojciecha Klickiego.

<sup>2</sup> Komentowane przepisy wynikają ze zmian w ustawie – prawo oświatowe zawartych w projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia 2016/679.

<sup>3</sup> Ocena skutków regulacji do projektu dostępna pod adresem:

<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12302951/12457722/12457723/dokument335463.pdf>

<sup>4</sup> Raport dostępny pod adresem: [https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,llu~p\\_16\\_076\\_201604050723111459840991~01,typ,kk.pdf](https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,llu~p_16_076_201604050723111459840991~01,typ,kk.pdf)

**Jednocześnie zakładamy, że opisany powyżej mechanizm nie stanowi oceny skutków dla ochrony danych, o którym mowa w art. 35 RODO i to po stronie ustawodawcy stoi ocena skutków instalacji kamer w szkołach.**

Jak zwróciła uwagę Najwyższa Izba Kontroli w przywoływanym już raporcie dotyczącym monitoringu w szkołach, monitoring nie sprawdza się jako narzędzie szybkiej interwencji, choćby dlatego, że obraz nie zawsze jest na bieżąco obserwowany, oraz przez powszechną w kontrolowanych szkołach praktykę informowania o zaobserwowanych zdarzeniach dyrektora, a nie osoby, która może od razu zareagować, np. dyżurującego nauczyciela.

Kontrolerzy NIK krytycznie ocenili również możliwość wykorzystywania obrazu z kamer w celach dowodowych. Z danych przedstawionych przez dyrektorów 28 kontrolowanych szkół wynika, że w latach 2010–2015 monitoring okazywał się przydatny nieco ponad 900 razy (czyli niewiele ponad 5 razy w roku na szkołę)<sup>5</sup>.

**W tym kontekście pragniemy zwrócić uwagę, że badanie związku pomiędzy bezpieczeństwem uczniów, o którym mowa w projekcie, a instalacją kamer jest niezwykle skomplikowanym zagadnieniem.** Podstawowy problem dotyczy tego, jak w ogóle mierzyć poziom bezpieczeństwa. Najwyższa Izba Kontroli w przywołanym wyżej raporcie dotyczącym monitoringu w szkołach opiera się na opiniach dyrektorów i nauczycieli oraz statystykach przestępczości. Niestety oba wskaźniki są bardzo niedoskonałe: pierwszy nadaje się raczej do badania poczucia bezpieczeństwa czy społecznej percepcji monitoringu. Drugi natomiast zawęża bezpieczeństwo do zgłoszonych przestępstw. Jeszcze trudniej jest sprawdzić, czy ewentualna zaobserwowana zmiana w poziomie bezpieczeństwa jest konsekwencją instalacji kamer, czy jakiegoś zupełnie innego czynnika, np. szerszego trendu. W przypadku szkół znaczenie może mieć chociażby zmiana liczby uczniów lub wdrożenie innych programów profilaktycznych.

Dla porównania Zakład Kryminologii Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk stoi na stanowisku<sup>6</sup>, że badania kryminologiczne wskazują na niepożądane efekty wprowadzenia monitoringu wizyjnego w postaci zwiększenia ryzyka wiktyimizacji uczniów. „Oznacza to, że skutek wprowadzonych zmian jest przeciwny do zamierzonego i wprowadzenie monitoringu zamiast zwiększać bezpieczeństwo uczniów, zmniejsza je”. W tym samym stanowisku **INP PAN stawia pod znakiem zapytania niezbędność instalacji kamer w szkołach w celu poprawy bezpieczeństwa**, bowiem „istnieją inne – tańsze i bardziej efektywne – sposoby osiągnięcia zamierzonych celów. Za skuteczne w badaniach kryminologicznych zostały uznane przede wszystkim programy dostosowane do konkretnej społeczności szkolnej, wpływające zarówno na uczniów, jak i na nauczycieli w sposób podnoszący kompetencje obu tych kluczowych w życiu szkoły grup. (...) Uczniowie uczestnicząc w kształtowaniu regulaminu czy kodeksu zachowań chętniej przestrzegają reguł, o powstaniu których współdecydowali, a ponadto są świadomi konsekwencji zachowań wykraczających poza ustalone normy. Nauka szacunku wobec innych, zdobywanie umiejętności komunikacyjnych, rozwiązywanie problemów bez używania przemocy, wspólne tworzenie zbioru reguł obowiązujących wszystkich, przyczyniają się do stworzenia środowiska przyjaznego uczniom i nauczycielom, gwarantując tym samym dobre samopoczucie oraz redukując obawy przed rówieśnikami do minimum”.

---

<sup>5</sup> Znikoma przydatność dowodowa monitoringu ma też znaczenie w kontekście drugiego z celów, jakim służyć ma monitoring w szkołach, tj. ochrony mienia.

<sup>6</sup> Stanowisko z 21 marca 2015 r. dostępne pod adresem [https://panoptykon.org/sites/default/files/stanowiska/men\\_uwagi\\_do\\_rozporzadzenia.pdf](https://panoptykon.org/sites/default/files/stanowiska/men_uwagi_do_rozporzadzenia.pdf)

W związku z powyższym, w naszej ocenie projektodawca powinien zasadniczo ograniczyć możliwość stosowania kamer w szkołach lub przeprowadzić pogłębione badanie ich skuteczności i niezbędności do realizacji zakładanych celów.

Jeśli jednak projektodawcy nie zdecydują się na realizację powyższej rekomendacji, sugerujemy stworzenie mechanizmu umożliwiającego cykliczną, rzetelną analizę wpływu monitoringu na bezpieczeństwo w szkołach, a także uwzględnienie poniższych uwag.

## 2. Uwagi szczegółowe

### a. Zakres przedmiotowy ustawy

Projekt dotyczy stosowania monitoringu w szkołach lub placówkach. Zgodnie z art. 4 pkt 4 w związku z art. 2 pkt 3-8 i 10 ustawy – Prawo oświatowe oznacza to, że regulacja obejmuje zasady stosowania kamer nie tylko w szkołach i przedszkolach, ale także m.in. w **poradniach psychologiczno-pedagogicznych** oraz w **młodzieżowych ośrodkach wychowawczych**.

Jak zwrócił uwagę Rzecznik Praw Dziecka, „placówka opiekuńczo-wychowawcza zastępuje dziecku dom rodzinny, co oznacza, że powinno ono czuć się w niej swobodnie, a atmosfera i zasady organizacji placówki powinny być wzorowane na warunkach i relacjach panujących w rodzinie. Świadomość stałej obserwacji przez osoby, które nie przebywają aktualnie w tym samym pomieszczeniu może powodować u dzieci utratę zaufania do otoczenia i poczucie ciągłej inwigilacji<sup>7</sup>. Zdaniem RPD zadaniem takiej placówki jest kształtowanie właściwych warunków do swobodnego i nieskrępowanego rozwoju dzieci i młodzieży w atmosferze wzajemnego zaufania i poszanowania. **Instalowanie kamer jest zaprzeczeniem tej idei**, gdyż prowadzi do osłabienia relacji międzyludzkich i poczucia więzi społecznych, które powinny być podstawą funkcjonowania człowieka. Nadzór sprawowany za pomocą kamer nie tylko nie sprzyja utożsamianiu się z określonymi wartościami, ale promuje konformizm i oportunistę. Dzieci mogą świetnie opanować odpowiednie zachowania na pokaz i szybko z nich zrezygnować, gdy tylko uda im się wymknąć spod oka kamery. „Instalowanie monitoringu wizyjnego w placówkach opiekuńczo-wychowawczych nadaje temu miejscu zdecydowanie bardziej instytucjonalny charakter, co pozostaje w sprzeczności z głównym założeniem, jakie powinna spełniać placówka”. W konsekwencji, zdaniem RPD, ewentualny monitoring w takiej placówce powinien się ograniczać tylko i wyłącznie do zewnętrznej ochrony miejsca pobytu dzieci.

W pełni popierając stanowisko Rzecznika Praw Dziecka postulujemy, by monitoring – w jakiegokolwiek formie – nie był dopuszczalny w miejscach, w których uniemożliwia to realizację celów wychowawczych danej placówki, a w szczególności w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, które zapewniają dzieciom dzienną lub całodobową opiekę i wychowanie. Jednocześnie zwracamy uwagę, że przytoczone przez Rzecznika Praw Dziecka argumenty wskazujące na negatywny wpływ obecności kamer na proces wychowawczy dzieci znajdują analogiczne do placówek opiekuńczo-wychowawczych zastosowanie do tradycyjnych szkół.

Postulujemy też rozważenie wprowadzenia zakazu prowadzenia monitoringu w **poradniach psychologiczno-pedagogicznych**, ponieważ monitoring w tych placówkach wiąże się nieodłącznie z przetwarzaniem szczególnych kategorii danych osobowych, o których mowa w art. 9 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych (RODO).

---

<sup>7</sup> Por. wystąpienie Rzecznika Praw Dziecka do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Elżbiety Rafalskiej z 22 lutego 2016 r., dostępne pod adresem:  
[http://bip.brpd.gov.pl/sites/default/files/wyst\\_2016\\_02\\_23\\_mrpips.pdf](http://bip.brpd.gov.pl/sites/default/files/wyst_2016_02_23_mrpips.pdf)

## **b. Pomieszczenia niemonitorowane**

Zgodnie z projektem (art. 108a ust. 3) monitoring nie obejmuje pomieszczeń, „w których odbywają się zajęcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze, pomieszczeń, w których uczniom jest udzielana pomoc psychologiczno-pedagogiczna, pomieszczeń przeznaczonych do odpoczynku i rekreacji pracowników, pomieszczeń sanitarno-higienicznych, gabinetu profilaktyki zdrowotnej, szatni i przebieralni, **chyba że stosowanie monitoringu w tych pomieszczeniach jest niezbędne ze względu na istniejące zagrożenie dla realizacji celu** [FP: bezpieczeństwa uczniów i pracowników lub ochrony mienia] **i nie naruszy to godności oraz innych dóbr osobistych uczniów, pracowników i innych osób, w szczególności zostaną zastosowane techniki uniemożliwiające rozpoznanie przebywających w tych pomieszczeniach osób**”.

W naszej ocenie instalacja kamer w takich miejscach, jak toaleta **zawsze wiąże się z naruszeniem godności korzystających z niej osób**, bez względu na ewentualne zastosowanie technik uniemożliwiających rozpoznanie przebywających w tych pomieszczeniach osób.

Zwracamy uwagę, że w przypadku objęcia monitoringiem korytarza prowadzącego np. do pomieszczenia, w którym uczniom udzielana jest pomoc psychologiczno-pedagogiczna, anonimowość przebywającego w niej ucznia, którą zagwarantować ma specjalna technika, będzie **iluzoryczna**. Podobnie będzie w przypadku korzystania przez ucznia z pomieszczeń sanitarno-higienicznych.

Obowiązujące aktualnie przepisy pozwalające na instalację kamer w pomieszczeniach służących do celów sanitarno-higienicznych dotyczą kamer instalowanych w zakładach karnych. Jednak zgodnie z Kodeksem karnym wykonawczym obraz z kamer jest przekazywany „w sposób uniemożliwiający ukazywanie intymnych części ciała skazanego oraz wykonywanych przez niego intymnych czynności fizjologicznych” (por. art. 73a § 5 Kodeksu karnego wykonawczego). Innymi słowy, prywatność i intymność uczniów korzystających z toalet będzie chroniona w słabszy sposób, niż ma to miejsce w przypadku zakładów karnych.

**Przed wszystkim pragniemy jednak podkreślić, że w naszej ocenie ochrona mienia w żadnym wypadku nie może stanowić wartości równorzędnej z prawem do prywatności, które – w przypadku wymienionych pomieszczeń – przenika się z niezbywalnym prawem do poszanowania godności (art. 30 Konstytucji).**

W związku z tym postulujemy wprowadzenie absolutnego zakazu prowadzenia monitoringu w miejscach, w których wiąże się to z naruszeniem godności osób monitorowanych. W przypadku nieuwzględnienia tego postulatu, proponujemy:

- zawężenie możliwości instalacji kamer w wymienionych w projekcie pomieszczeniach poprzez wyłączenie możliwości instalacji tam kamer w celu ochrony mienia;
- wzmocnienie roli rady pedagogicznej, rady rodziców i samorządu uczniowskiego, np. poprzez wskazanie, że kamery mogą być tam zamontowane jedynie po uzyskaniu ich zgody;
- poszerzenie projektu o analogiczne do Kodeksu karnego wykonawczego przepisy ograniczające przekazywanie nagrania intymnych części ciała uczniów oraz wykonywanych przez nich intymnych czynności fizjologicznych.

### c. Atrapy kamer

W naszej ocenie przepisy powinny jednoznacznie wykluczać możliwość instalowania **atrap kamer**. Atrapy nie pozwalają bowiem na zapobiegnięcie zagrożeniom dla bezpieczeństwa oraz nie wzmacniają ochrony mienia, wprowadzają natomiast osoby poddane monitoringowi w błąd.

Podobne stanowisko reprezentuje Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych. W dokumencie pt. Wytyczne Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych dotyczące wykorzystywania monitoringu wizyjnego w szkołach<sup>8</sup> zwrócił on uwagę, że „atrapy kamer z jednej strony wprowadzają u potencjalnie monitorowanych poczucie ingerencji w sferę prywatności, a z drugiej mylne poczucie zwiększonego bezpieczeństwa”.

---

<sup>8</sup> Por. Wytyczne Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych dotyczące wykorzystywania monitoringu wizyjnego w szkołach.