



Háskólinn
á Akureyri
University
of Akureyri

Löggæsla og eftirlitsmyndavélar

Árni Gunnar Ragnarsson
Grétar Stefánsson
Kristín Guðmundsdóttir

Félagsvísindadeild
Hug- og félagsvísindasvið
Háskólinn á Akureyri
2021

Löggæsla og eftirlitsmyndavélar

Árni Gunnar Ragnarsson
Grétar Stefánsson
Kristín Guðmundsdóttir

12 eininga lokaverkefni í lögreglu- og löggæslufræði
sem er hluti af
Baccalaureus Artium-prófi í félagsvísindum

Leiðsögukenndari
Birgir Jónasson

Félagsvísindadeild
Hug- og félagsvísindasvið
Háskólinn á Akureyri
Akureyri, maí 2021

Titill: Löggæsla og eftirlitsmyndavélar
12 eininga bakkalárprófsverkefni sem er hluti af Baccalaureus Artium-prófi í
félagsvísindum.

Höfundarréttur © 2021 Árni Gunnar Ragnarsson, Grétar Stefánsson og Kristín
Guðmundsdóttir
Öll réttindi áskilin

Félagsvísindadeild
Hug- og félagsvísindasvið
Háskólinn á Akureyri
Sólborg, Norðurlóð 2
600 Akureyri

Sími: 460 8000

Skráningarupplýsingar:

Árni Gunnar Ragnarsson, Grétar Stefánsson og Kristín Guðmundsdóttir, 2021,
bakkalárprófsverkefni, félagsvísinda, hug- og félagsvísindasvið, Háskólinn á
Akureyri, 61 bls.

Reykjavík, maí 2021

Ágrip

Eftirlitsmyndavélar hafa lengi gent mikilvægu hlutverki við framkvæmd löggæslustarfa. Þær hafa nýst við afbrotavarnir, við að auðkenna hluti og fólk sem og við leit að týndu fólki.

Tilgangur þessa verkefnis var að greina þær lagaheimildir sem gilda um notkun lögreglu á eftirlitsmyndavélum. Lögreglan hefur starfrækt eftirlitsmyndavélar í miðborg Reykjavíkur síðan árið 1998. Þrátt fyrir það eru enn þann dag í dag engar afdráttarlausar lagaheimildir fyrir almennri notkun eftirlitsmyndavéla í löggæslutilgangi. Lagaheimildirnar byggja einna helst á ákvæðum lögreglulaga um hlutverk og skyldur lögreglu og á almennum reglum um heimildum um vinnslu persónuupplýsinga í persónuverndarlögum, sem nú heimfærist á lög um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi.

Skoðuð var tölfræði yfir nýtingu lögreglu á upptökum úr eftirlitsmyndavélum í miðbæ Reykjavíkur. Bentu niðurstöðurnar til þess að upptökur séu almennt ekki mikið notaðar við rannsóknir sakamála. Af 1.850 málum árið 2019 voru upptökur einungis notaðar við rannsóknir 62 mála eða um 3%, sem er svipað og árið áður.

Heimildir þær sem ná til notkunar lögreglu á eftirlitsmyndavélum og vinnslu upplýsinga úr þeim, voru skoðuð í ljósi þeirra tækfæra og áskorana sem lögreglan stendur frammi fyrir í nútímasamfélagi. Einnig var gerð grein fyrir helstu lagaheimildunum sem gilda um eftirlitsmyndavélar lögreglu á Norðurlöndunum. Í Finnlandi og Danmörku rekur lögreglan sérstakan gagnagrunn yfir eftirlitsmyndavélar, í þeim megintilgangi að flýta fyrir rannsóknnum lögreglu við öflun sönnunargagna.

Lykilorð: Eftirlitsmyndavélar, löggæslumyndavélar, lögregla, löggæsla, afbrotavarnir, lög um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi

Abstract

CCTV (Closed-circuit television) has long been recognised as an important tool for law enforcement. It is used for crime prevention, to identify items or individuals and in non-crime cases such as searching for missing persons.

The object of this thesis is to identify the legal basis on how the Icelandic police operates its CCTV system. The Reykjavík Metropolitan police has operated CCTV cameras in the city centre of Reykjavik since 1998. Despite that there are no clear or unequivocal legal provisions regarding the police use of CCTV. Its legitimacy is primarily based on the *role of the police* of the Icelandic police act. Its legitimacy has also been based on *the general rules on processing of personal data*, of the act on data protection and the processing of personal data. Now the newly established GDPR act for law enforcement (in accordance with EU regulation no. 2016/680). The various provisions of laws and regulations that apply to law enforcement's use of CCTV, was addressed from the perspectives of challenges and opportunities that the police face nowadays.

Statistics showed that in regard of investigations; the Reykjavík Metropolitan police use of CCTV is underutilized. Out of 1850 cases from the year 2019, CCTV was used in 62 investigations, 3% of the cases. That is similar to the numbers for the previous year.

Laws and implementations of CCTV procedures in the other Nordic countries were addressed. The police in Finland and Denmark maintain databases of private and public CCTVs in the respective countries. The main purpose of those databases is to aid the police in collecting evidence in police investigations.

Keywords: CCTV, police, law enforcement, crime prevention, GDPR

Formáli

Ritgerð þessi er 12 ECTS-eininga lokaverkefni höfunda til BA-gráðu í lögreglu- og löggæslufræði við félagsvísindadeild Háskólans á Akureyri og fjallar um eftirlitsmyndavélar lögreglu. Leiðbeinandi var Birgir Jónasson.

Efnisyfirlit

1	INNGANGUR	1
1.1	TILGANGUR, RANNSÓKNARSPURNING OG UPPBYGGING	2
1.2	SKILGREININGAR Á HUGTÖKUM.....	4
2	SAGA EFTIRLITSMYNDAVÉLA VIÐ LÖGGÆSLU	7
3	FRÆÐILEG UMFJÖLLUN	9
3.1	EFTIRLITSKENNINGAR.....	9
3.2	ÍSLENSKAR FRÆDIGREINAR TENGÐAR EFTIRLITSMYNDAVÉLUM	12
3.3	AFBROTAVARNIR	13
4	LAGAGRUNDVÖLLUR	17
4.1	STJÓRNARSKRÁ LÝÐVELDISINS ÍSLANDS NR. 33/1944.....	17
4.2	LÖG UM MANNRÉTTINDASÁTTMÁLA EVRÓPU NR. 62/1994	17
4.3	LÖGREGLULÖG NR. 90/1996	18
4.4	LÖG UM VINNSLU PERSÓNUUPPLÝSINGA Í LÖGGÆSLUTILGANGI NR. 75/2019.....	19
4.5	UMFERÐARLÖG NR. 77/2019	22
4.6	LÖG UM MEÐFERÐ SAKAMÁLA NR. 88/2008	23
4.7	LÖG UM PERSÓNUVERND OG VINNSLU PERSÓNUUPPLÝSINGA NR. 90/2018.....	23
4.8	UPPLÝSINGARÉTTUR EINSTAKLINGA.....	26
5	BJARGIR LÖGREGLU VARÐANDI EFTIRLIT	29
5.1	UPPTÖKUR SEM SÖNNUNARGÖGN Í SAKAMÁLUM	30
5.2	NEFND UM EFTIRLIT MEÐ LÖGREGLU	34
6	TILHÖGUN Á NORÐURLÖNDUNUM	37
7	TÖLFRÆÐI YFIR NOTKUN EFTIRLITSMYNDAVÉLA	40
8	NIÐURSTÖÐUR OG UMRÆÐUR	47
8.1	TILLÖGUR TIL ÚRBÓTA.....	50
9	HEIMILDIR	53

Myndayfirlit

Mynd 1: Fjöldi verkbeiðna á tímabilinu 2018-2020	40
Mynd 2: Fjöldi verkbeiðna eftir mánuðum hvers árs	41
Mynd 3: Fjöldi verkbeiðna eftir brotaflokkum og árum	42
Mynd 4: Skipting hegningarlaga brota, eftir árum	43
Mynd 5: Dreifing mála milli flokka í lokastöðu mála á tímabilinu 2018-2020	44
Mynd 6: Dreifing milli lokastöðu mála, eftir árum	45
Mynd 7: Fjöldi hegningarlaga brota og fjöldi hegningarlaga brota þar sem eftirlitsmyndavélar voru notaðar með einhverjum hætti	45

1 Inngangur

Víða í samfélaginu eru eftirlitsmyndavélar, flest göngum við daglega fram hjá þeim og oft án þess að veita þeim sérstaka athygli. Þær eru í og við stofnanir, fyrirtæki og verslanir, fólk er með eftirlitsmyndavélar við heimili sín, þær eru á almenningssvæðum, í miðbænum og svo mætti lengi áfram telja. Þannig má með sannni segja að rafræn fótspor okkar geta legið víðar en við áttum okkur á, því eftirlitsmyndavélabúnaður er nú aðgengilegri almenningi en áður tíðkaðist og krefst ekki lengur mikillar tæknilegrar þekkingar að starfrækja slíkan búnað. Samhliða þessari þróun þykir flestum eftirlitsmyndavélar vera hinn eðlilegasti hlutur við framkvæmd löggæslu. Staðreyndin er engu að síður sú að eingöngu eru rúm 20 ár síðan lögreglan á Íslandi hóf að nýta sér eftirlitsmyndavélar við störf sín. Fyrstu varanlegu eftirlitsmyndavélar lögreglunnar voru til dæmis teknar í notkun í miðbæ Reykjavíkur árið 1998 (Ríkislögreglustjóri, 2009). Á vegum lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu (hér eftir LRH) eru í dag starfræktar 36 eftirlitsmyndavélar í miðborg Reykjavíkur (Ásgeir Þór Ásgeirsson, munnleg heimild, 7. apríl 2021).

Þrátt fyrir aukna almenna notkun eftirlitsmyndavéla hefur hún alls ekki verið óumdeild líkt og almenn umræða hefur oft endurspeglað. Margir eru hlyntir notkuninni og telja hana mikilvægt öryggistæki, á meðan aðrir eru henni mótfallnir og telja hana vera brot á friðhelgi einkalífs og á persónuverndarlöggjöf. En það er í fleiri horn að líta en hvað varðar lagaleg sjónarmið þegar kemur að notkun eftirlitsmyndavéla, því einnig þarf að taka tillit til siðferðilegra sjónarmiða í umræðunni, bæði á grundvelli tilgangs eftirlitsmyndavéla sem og úrvinnslu gagnanna sem upptökurnar skila.

Lögreglu ber ávallt að gæta að því að ákvæðum persónuverndarlaga sé fylgt þegar kemur að notkun eftirlitsmyndavéla við löggæslustörf í ljósi þess að rekstur þeirra fellur undir vinnslu persónuupplýsinga.

Stjórnvöld og sveitarfélög hafa gjarnan stutt við eflingu eftirlitsmyndavélakerfa (Stjórnarráð Íslands, 2000) og til síðari tíma hafa stjórnendur lögreglunnar einnig talað um fjölgun eftirlitsmyndavéla í miðbænum og jafnframt bent á þörf á uppfærslu á núverandi vélum. Slíkar aðgerðir

eru hins vegar kostnaðarsamar sem er helsti dragbítur á þær úrbætur. (Sjá til dæmis Benedikt Bóas Hinriksson, 2017; „Funda um myndavélar í miðbænum“, (2017) og Sylvia Hall, 2020).

Víða erlendis er eftirlitsmyndavélanotkun lögreglu mun algengari og víðtækari en á Íslandi og er skilgreiningin á hugtakinu *eftirlit* nokkuð almenn á íslensku. Samkvæmt Íslenskri nútíma-málsorðabók stofnunar Árna Magnússonar, segir að *eftirlit* sé einfaldlega það „að líta eftir e-u“ (Íslensk nútíma-málsorðabók, e.d.-a). Í alþjóðlegu samhengi er gjarnan talað um *surveillance* þegar átt er við eftirlit yfirvalda með einstaklingum. Þýða mætti skilgreiningu hugtaksins *eftirlit* (e. *surveillance*) í orðabók Camebridge-háskólans (e.d.-a) sem *náið eftirlit með einstaklingi eða svæði, sérstaklega framkvæmt af lögreglu eða her, vegna afbrots sem hefur átt sér stað eða búist er við að eigi sér stað*. Á hinum Norðurlöndunum er einnig sérstakt orð yfir slíkt eftirlit (*d. overvågning/n. overvåkning/s. bevakning/f. valvonta*). Þannig má sjá að hugtakið *eftirlit* er notað í mun víðara samhengi á íslenskri tungu en í nágrannaríkjum okkar, því hér er ekki gerður greinarmunur á til dæmis eftirliti lögreglu með brotamönnum, eftirliti læknis með sjúklingum sínum, vinnueftirliti og svo framvegis. Þá eru enn fremur nokkur hugtök notuð yfir eftirlits-myndavélar í löggæslutilgangi, svo sem eftirlitsmyndavélar, löggæslumyndavélar og öryggis-myndavélar. Í þessu verkefni verður eingöngu talað um eftirlit og eftirlitsmyndavélar til einföldunar.

Fjöldmargar erlendar rannsóknir hafa verið gerðar í tengslum við eftirlitsmyndavélar en færri hafa verið framkvæmdar hér á landi. Erlendu rannsóknirnar eru fjölbreyttar og hefur efnið verið skoðað frá mörgum sjónarhornum og ekki síður í ljósi afbrotavarna og afbrotahæðunar. Hins vegar hafa þær rannsóknir sem gerðar hafa verið hér á landi helst varðað persónuverndar-sjónarmið við notkun eftirlitsmynda véla og sjaldnast fjallað lögregluna sérstaklega. Því virðist skorta íslenskar rannsóknir um notkun eftirlitsmynda véla út frá sjónarhorni lögreglu og löggæslu. Þannig er það von höfunda að þetta verkefni verði innlegg í þá umræðu og hvetji til frekari fræðilegra skrifa um þennan málaflokk.

1.1 Tilgangur, rannsóknarspurning og uppbygging

Megintilgangur þessa verkefnis var að skoða lagaumhverfi lögreglu varðandi notkun eftirlits-myndavéla og þá einnig með tilliti til skýrleika lagaheimildanna. Leitast var við að varpa ljósi á það hvernig lagaheimildir lögreglu í tengslum við notkun eftirlitsmynda véla endurspeglu þau

tækifæri og áskoranir sem lögreglan stendur frammi fyrir við úrlausn verkefna sinna og við störf sín almennt. Með það að leiðarljósi var leitast við að svara eftirfarandi rannsóknarspurningu:

- *Hvaða lagaheimildir gilda um notkun lögreglu á eftirlitsmyndavélum?*

Við framkvæmd verkefnisins kviknuðu jafnframt eftirfarandi hugleiðingar hjá höfundum varðandi þetta viðfangsefni sem hafðir voru til hliðsjónar við vinnslu verkefnisins þó ekki hafi verið leitast við að svara þeim með beinum hætti í verkefninu:

- Hvernig samræmast lagaheimildirnar öðrum lögum?
- Er þörf á að styrkja lagaumhverfið í tengslum við notkun eftirlitsmyndavéla lögreglu eða að minnsta kosti að gera það skýrara og aðgengilegra?
- Hvernig endurspeglar lagaheimildir lögreglu nútímaverkefni lögreglu?
- Mögulegar leiðir til að bæta eða efla getu lögreglunnar til að nota eftirlitsmyndavéla-kerfið á sem árangursríkasta máta.

Til að ná fram tilgangi verkefnisins var aflað opinberra skráðra heimilda. Lagaheimildir sem tengjast eftirlitsmyndavélum og vinnslu þeirra upplýsinga sem verða til við notkun þeirra voru greindar. Einnig var aflað upplýsinga um eftirlitsvélur lögreglu hjá LRH og að lokum var tölfræðilegra gagna aflað um notkun upptaka úr eftirlitsmyndavélum LRH og þau greind.

Afmörkun og umfang verkefnis eru þær eftirlitsmyndavélar sem lögreglan notar við almenn störf og beinast gegn almenningi og hverra notkun fellur undir rafræna vinnslu persónu-upplýsinga. Efnið afmarkast enn fremur við bjargir LRH.

Tæknilegar útfærslur eftirlitsmyndavéla og –kerfa eru utan efnissviðs þessa verkefnis sem og eftirlitsmyndavélanotkun lögreglu á grundvelli XI. kafla laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 eða reglugerð um rannsóknarheimildir lögreglu og reglugerðar um sérstakar aðferðir og aðgerðir lögreglu við rannsóknir sakamála nr. 516/2011. En undir þær heimildir fellur til dæmis skygging og þess háttar aðgerðir, þar sem eftirlitsheimildir lögreglu eru öllu ríkari en við almenn löggæslustörf.

Verkefnið skipist í eftirfarandi kafla, í öðrum kafla er saga eftirlitsmyndavéla rakin bæði erlendis og hér á landi. Þá er farið yfir eftirlitskenningar í þriðja kafla með almennri fræði- og kenningarlegri umfjöllun um eftirlitsmyndavélar, erlendar og íslenskar sem og eru eftirlitsmyndavélar skoðaðar í ljósi afbrotavarna og fælingarmáttar. Í fjórða kafla er lagaumhverfið við notkun eftirlitsmyndavéla í löggæslutilgangi skoðað og greint, sem og samspil ólíkra laga og reglugerða í því samhengi. Í fimmta kafla eru úrræði og bjargir lögreglu, er tengjast viðfangs-

efninu, tekin fyrir sem og er sönnunargildi þeirra. Greindir eru aðrir áhrifaþættir og hagsmunir í tengslum við eftirlitsmyndavélar og einnig er nefnd um eftirlit með lögreglu (NEL) kynnt. Í sjötta kafla er farið yfir helstu lagaheimildir tengdar eftirlitsmyndavélanotkun lögregluliða á Norðurlöndunum. Þá er tölfraðileg samantekt um notkun LRH á eftirlitsmyndavélum í miðbænum greind í sjöunda kafla. Að lokum eru í áttunda kafla umræður og niðurstöður raktar í samræmi við fræðilega hlutann og rannsóknarspurningunni svarað. Þar leggja höfundar einnig til hugmyndir að mögulegum úrbótum er viðkoma lagaumhverfinu og skráningu eftirlitsmynda- véla.

1.2 Skilgreiningar á hugtökum

Hér verður leitast við að skilgreina þau hugtök sem notuð eru við málaflokkinn og falla undir efnissvið verkefnisins. Nokkuð er um hugtakaflokt í þessum málaflokki meðal löggæslunnar, sem og löggjafans. Sem dæmi um misræmi í umfjöllun um eftirlitsmyndavélar lögreglu má benda á tilviljanakennda notkun hugtaksins í ársskýrslum ríkislögreglustjóra á síðastliðnum áratug. Má þar nefna eftirlitsmyndavélar í miðborg Reykjavíkur, stafrænar hraðamyndavélar, öryggismyndavélar, miðbæjarmyndavélar, löggæslumyndavélar í miðborginni og myndavéla- kerfi lögreglunnar.

Rafrænt eftirlit kemur ekki fyrir í lögum í tengslum við löggæsluna sérstaklega en er hins vegar notað í tengslum við fangelsismál. Er það skilgreint í 16. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga um fullnustu refsinga nr. 15/2016 sem „[a]flánun dómpola utan fangelsis þar sem hann hefur á sér búnað svo að unnt sé að fylgjast með ferðum hans“. Í leit í Stjórnartíðindum kemur hugtakið fyrir í fjórum aðskildum gildandi reglum í tengslum við fangelsismál. Í sömu leit kom rafrænt eftirlit jafnframt fyrir í auglýsingu Persónuverndar nr. 828/2019 um skrá yfir vinnsluaðgerðir sem krefjast ávallt mats á áhrifum á persónuvernd.

Rafræn vöktun er hugtak sem löggjafinn styðst við fremur en rafrænt eftirlit þegar kemur að eftirliti í tengslum við löggæsluna. Hugtakið rafræn vöktun er einnig notað í lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018, þar sem segir meðal annars að rafræn vöktun sé viðvarandi eða reglulega endurtekin vöktun. Því fellur rafræn vöktun ekki undir allan eftirlitsbúnað lögreglu heldur þann búnað sem að öllu jafna er viðvarandi kveikt á.

Löggæslumyndavélar voru fyrst nefndar í reglugerð um breytingu á reglugerð um umferðarmerki og notkun þeirra nr. 990/2009 þegar sérstöku upplýsingamerki fyrir löggæslu-

myndavélar var bætt í reglugerðina. Í lögum er hugtakið eingöngu að finna í umferðarlögum nr. 77/2019 í heimildarákvæði um „gjaldskyldu sem numin er í löggæslumyndavél“. Engin önnur lög, eða reglugerð, innihalda hugtakið *löggæslumyndavél*.

Eftirlitsmyndavélar eru skilgreindar á eftirfarandi máta í íslenskri nútímamálsorðabók (e.d.-b) „myndavél sem tekur upp mannaferðir á tilteknum stað, til dæmis í verslun, öryggismyndavél“. Hins vegar er hugtakið ekki að finna í lögum en kemur þó fyrir í reglugerð um einangrun og einangrunarstöðvar fyrir gæludýr nr. 212/2020 og í reglum um rafræna vöktun nr. 837/2006. Í reglunum um rafræna vöktun er hugtakið þó ekki skilgreint sérstaklega sem slíkt heldur einungis nefnt sem mögulegur tækjabúnaður sem beita má við *rafrænt eftirlit*.

Í ljósi þess að hefð hefur skapast fyrir notkun hugtaksins *eftirlitsmyndavél* fremur en *löggæslumyndavél* er til einföldunar og samræmingar stuðst við *eftirlitsmyndavélar* í verkefni þessu, fyrir þau upptökutæki og aðferðir sem lögreglan beitir við löggæslu. Einnig er hugtakið *rafræn vöktun* notað fyrir þá vöktun sem hér verður tekin fyrir.

2 Saga eftirlitsmyndavéla við löggæslu

Mikil þróun hefur átt sér stað í tæknimálum og skipta tækninýjungar sífellt meira máli í samfélagi okkar. Tækniframfarir geta auðveldað daglegt líf og aukið lífsgæði fólks til muna. Löggæsla er ekki undanskilin þessari þróun og er því mikilvægt að löggæslustofnanir fylgi nýjustu tækni. Tækniframfarir nýtast lögreglu jafnt við rannsóknir sakamála og við almenn löggæsluverkefni. Á sama tíma nýta afbrotamenn hana til að leita sér nýrra leiða í sinni starfsemi og við að hylja slóð sína. Þannig má með sanni segja að tækniframfarir hafi bæði nýst lögreglu við úrlausn sinna verkefna en á sama tíma ekki eingöngu verið valdur nýrra ógna heldur einnig leitt til nýrra áskorana við störf lögreglu.

Í dag þykir flestum það sjálfsgæður hlutur í nútímalöggæslu að notast sé við eftirlitsmyndavélar af ýmsum tegundum og gerðum við framkvæmd eftirlits. Elstu heimildir um notkun löggæslumyndavéla til að afla sönnunargagna í sakamálum, sem vitað er til, má rekja til Englands árið 1935. Þá fór lögreglan óhefðbundnar leiðir og beitti nýjustu tækni við að vakta ólöglega veðmálastarfsemi sem fór fram á götumarkaði í Chesterfield. Í átta daga fylgdist einn lögreglumaður með hinni ólöglegu starfsemi með kvikmyndavél sem skilaði um 20 mínútna upptöku. Upptökurnar voru síðar lagðar fram sem sönnunargagn í máli gegn 39 einstaklingum sem ákærðir voru en 14 þeirra voru sakfelldir. Í kjölfarið fylgdu önnur bresk lögreglulið eftir þessari nýbreytni og hófu að beita kvikmyndavélum við rannsóknir mála og öflun sönnunargagna (Williams, Patterson og Taylor, 2009; Derbyshire Police and Crime Commissioner, 2018).

Það voru einnig bresk lögregluyfirvöld sem voru fyrsta allra til að nota eftirlitsmyndavélar við almenna löggæslu árið 1956 þegar fyrstu vélarnar voru notaðar við umferðareftirlit á gatnamótum í Durham, þar sem umferð var stýrt með umferðarljósum en þeim átti eftir að fjölga jafnt og þétt næstu árin. Á sjötta og sjöunda áratug síðustu aldar áttu sér stað tækninýjungar sem leiddu meðal annars til þess að eftirlitið varð ódýrara svo fleiri embættum varð kleift að nýta sér myndavélar (Williams, 2003).

Í kjölfar þess að Bretar fóru að nýta eftirlitsmyndavélar bæði í rannsóknar- og löggæslutilgangi, leið ekki á löngu þar til aðrar þjóðir fylgdu í þeirra spor. Til dæmis mætti nefna að í

síðari heimsstyrjöldinni notuðu þýsk yfirvöld eftirlitsmyndavél í hernaði til þess að fylgjast með vígslu V2, fyrstu langdrægu eldflaug í heimi. Þó var aðeins hægt að fylgjast með vígslunni í „beinni útsendingu“ því ekki hægt að taka viðburðinn upp þar sem um eftirlitsmyndavélar var að ræða en ekki sjónvarpsvélar (Changezi og Zafar, 2018).

Opinber umræða um notkun eftirlitsmyndavéla hjá lögreglunni á Íslandi virðist upphaflega hafa byrjað um mitt ár 1989 en hún einskorðaðist þá við „ástandið“ í miðbæ Reykjavíkur. Eftirlitsmyndavélar í löggæslutilgangi voru fyrst prófaðar nokkrar helgar árin 1995 og 1996 í miðbænum. Það var síðan árið 1997 sem ríkislögreglustjóri hóf undirbúning á kaupum og uppsetningu eftirlitsmyndavéla að beiðni Dómsmálaráðuneytisins (Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu, 2014a). Í nóvember 1998 voru svo fyrstu eftirlitsmyndavélar lögreglunnar teknar í notkun, alls átta talsins (Ríkislögreglustjóri, 1999).

Við skoðun fréttu og annarra heimilda um eftirlitsmyndavélar lögreglu síðastliðinna ára, er ekki að sjá að eftirlitsmyndavélar hafi mikið verið í umræðunni dags daglega. Þær hafa þó reglulega skotið upp kollinum, þá gjarnan í tengslum við atburði þar sem reynt hefur á eftirlitsmyndavélar, eða vöntun á þeim. Oft á tíðum hefur sú umræða þó einnig snúið að bágu ástandi myndavéla og álitamálum um kostnað. Einnig hafa heyrst gagnrýnisraddir um að eftirlitsmyndavélar lögreglu stæðust ekki samanburð við eftirlitsmyndavélar einkaaðila. Þá hafa gæði myndavéla og staðsetningar þeirra verið til umræðu vegna umfangsmikilla sakamála sem vöktu mikla athygli (sjá t.d. Benedikt Bóas Hinriksson, 2017; „Funda um myndavélar í miðbænum“ (2017); Hólmfríður Dagný Friðjónsdóttir, 2018; Kristín Clausen, 2017 og Sylvia Hall, 2020).

Á síðastliðnum árum hefur staðið yfir endurnýjun á eftirlitsmyndavélum lögreglu og hefur þeim fjölgað til muna. Í dag eru 36 eftirlitsmyndavélar á vegum lögreglu í miðborg Reykjavíkur og eru þá ekki taldar með fjöldi eftirlitsmyndavéla sem eru reknar í samstarfi við sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu, lögreglu og Neyðarlínuna (Ásgeir Þór Ásgeirsson, munnleg heimild, 7. apríl 2021).

3 Fræðileg umfjöllun

Hér verður rakin saga eftirlitskenninga, frá 18. aldar kenningum til nútímakenninga og verður enn fremur stuttlega gerð grein fyrir nokkrum íslenskum fræðigreinum er varða eftirlitsmyndavélar. Að lokum verður fræðileg umfjöllun um afbrotavarnir og fælingarmátt og hvaða hlutverki eftirlitsmyndvélar gegna í nútímasamfélagi.

3.1 Eftirlitskenningar

Þó eftirlitsmyndavélar séu í sögulegu samhengi tiltölulega nýlegt fyrirbæri, hefur eftirlit lengi verið fræðimönnum hugleikið efni. Verður hér rakin þróun eftirlitskenninga (e. Surveillance theories).

Hugmyndafræði Jeremy Bentham frá lokum 18. aldar um alsæisbyggingu eða Panopticon er ein elsta myndlíking eða samheiti eftirlits meðal fræðimanna. Panopticon var fangelsi sem Bentham teiknaði upp sem varðturn, umlukinn hringlaga byggingu sem í voru fangaklefar. Útveggir fangaklefanna, annar sem snéri að varðturninum og hinn andspænis honum, voru úr gleri svo birtuskilyrðin gerðu það að verkum að varðmaðurinn eða fangavörðurinn, sá ávallt inn í alla fangaklefa en fangarnir sáu ekki inn í varðturninn. Með slíkri miðstýringu taldi Bentham ekki eingöngu að lágmarksmönnun fangavarða væri möguleg heldur að jafnvel væri hægt að hafa varðturninn mannlusan í ljósi þess að fangarnir gátu hvorki séð né heyrt í fangaverðinum. Þeir vissu í raun aldrei hvenær, eða hvort, þeir væru undir eftirliti og gætu engan veginn sannreynt það. Þessa framsetningu taldi Bentham leiða sjálfkrafa til betrunar og agaðrar hegðunar fanganna, í raun sjálfsprottinn aga, því þeir töldu sig vera undir stöðugu eftirliti án þess þó að yfirvaldið þyrfti jafnvel ekki að sinna eftirlitinu né að beita nokkurs konar valdi til að halda uppi aganum (Foucault, 2005).

Fleiri eftirlitskenningar litu dagsins ljós á 20. öldinni og er gjarnan talað um sem *Post-Panoptical eftirlitskenningar* (Galic, Timan og Koops, 2017). Á þessum tíma voru eftirlitskenningar ósjaldan á þá leið að félagslegt taumhald einkenndist annars vegar af valdastefnu, það er að borgarar lutu valdi ríkisins, og hins vegar af baráttu stéttanna, það er

Marxista-kenningu. Helsti fræðimaður þess tíma á sviði eftirlits var Frakkinn Michel Foucault sem steig fram með kenningu um félagslegt taumhald, aga og eftirlit. Foucault vann frekar með hugmyndafræði Bentham um sjálfsprotna aga Panopticonsins og færði í nútímalegri búning. Hann gekk lengra en að túlka hugmyndir Bentham sem betrunarstefnu og sagði þar vera um ögunarvald eða ögunarkerfi að ræða. Hann sagði valdastefnu og baráttu stéttanna ekki lengur einskorðast við ríkið og kapítalismann heldur væri ögun og eftirlit mun algengara og víðtækara í samfélaginu þar sem stofnanir hafi þróast og tekið breytingum frá því sem áður var. Einnig benti Foucault á að upplýsingaöflun færi nú fram allt í kringum okkur, svo sem í menntakerfinu og hjá trúarstofnunum. Þannig sá hann ögunarsamfélagið þróast út frá alsæishugsjónum Bentham út hið almenna samfélag (Foucault, 2005 og Tomley, Hobbs, Todd og Weeks, 2015).

Á sjöunda áratugnum skrifaði Erving Goffman um *leiksvið samfélagsins*. Samkvæmt kenningu Goffman, túlka einstaklingar þær aðstæður sem þeir eru í hverju sinni og leika ákveðin hlutverk því samkvæmt. Hann taldi fólk sýna á sér ólíkar hliðar allt eftir því hvaða hlutverki það væri að gegna eða að leika. Þannig hélt Goffman því fram að fólk hagi sér ólíkt í mismunandi aðstæðum eða með öðru fólk, en einnig ef það er meðvitað um að aðrir eru að fylgjast með því. Hann benti á að í lokuðum stofnunum, svo sem fangelsum, hælum, heimavistarskólum eða vinnubúðum, væri gjarnan stuðst við eftirlitsmyndavélar til að halda uppi aga og eftirliti og vísaði í því samhengi í fyrrnefndar hugmyndir Foucault (Tomley o.fl., 2015). Túlka mætti kenningu Goffman sem eftirlitskenningu því samkvæmt henni séu einstaklingar líklegri til að sýna af sér æskilegri hegðun og agaðri, þegar þeir vita að þeir eru undir eftirliti og að þannig gætu eftirlitsmyndavélar dregið úr líkum á frávíkshægðun í samfélaginu.

Galic, Timan og Koops (2017) gerðu rannsókn á þróun eftirlitskenninga og hugmyndafræði þeirra í gegnum tíðina, sem þeir greindu niður í þrjá fasa. Í fyrsta fasa voru elstu kenningarnar sem þeir flokkuðu sem hönnunarlegar kenningar (e. architectural theories). Þar voru helstar Panopticon-kenning Bentham og kenningar Foucault um miðstýringu eftirlits. Grundvallaratriðin í fasa eitt voru rýmin sjálf eða umgjörðin, raunlægu eða áþreifanlegu þættirnir, hvar einn gat haft eftirlit með mörgum. Í fasa tvö flokkuðust svokallaðar grunnvirkjakenningar (e. infrastructural theories) hvar þeir greindu hugmyndafræði og þróun eftirlits á grundvelli net- og tæknivæðingarinnar. Í ljósi tæknivæðingarinnar skynjuðu þeir mikla breytingu á fræðinni því það voru ekki einungis stofnanir sem höfðu eftirlit með fólk, heldur dreifist eftirlitið víðar í samfélögum, líkt og Foucault skrifaði áður um. Þá var heldur ekki lengur þörf á nánd þess sem

framkvæmdi eftirlitið, við þann sem sætti eftirlitinu. Að lokum tengdu þeir eða sameinuðu í fasa þrjú, eldri kenningar um raunlægt og rafrænt eftirlit við nútímakenningar. Í þessum þriðja fasa fór að bera á hugtökum líkt og gagnavæðingu, fjölpættu eftirliti sem og breytingum á framkvæmdaaðila eftirlits. Þar birtast kenningar líkt og Foucault kom fram með, um að framkvæmd eftirlits hafi færst í meira mæli út í samfélögin. En hvort sem eftirlitið er í höndum ríkisins eða einkaaðila, er gert í leynd eða fyrir framan allra augum þá er þetta orðin hversdagslegur hlutur. Þar sem tækniþróun hefur verið ör, hafa aðferðir við eftirlit breyst samhliða því. Gagnaöflun og eftirlit er nú hægt að framkvæma með þróaðri og fjölbreyttari hætti svo sem með greiðslu- og aðgangskortanotkun, tölvunotkun og snjallsíma. Ólíkt því sem áður var þegar eftirlit með fólki var raunlægt og nánd framkvæmdaaðila við þá sem sættu eftirliti var forsenda þess að hægt var að halda uppi eftirlitinu.

Frávíks- og afbrotahegðun fólks í návist eftirlitsmyndavéla hefur mikið verið rannsakað og nútímakenningar verið settar fram í því samhengi þar sem eftirlitskenningar hafa fengið byr undir báða vængi og nýjar eftirlitskenningar verið þróaðar í takt við tímann. Hér verður gerð grein fyrir tveimur slíkum kenningum, *skynsemiskenningunni* og *kenninguna um vanabundna hegðun*, sem báðar flokkast undir það að vera *tækifæriskenningar* (e. opportunity theories). Í báðum kenningunum er áherslan á afbrot og þeim kringumstæðum sem þau eru framin við (Ekblom, 2011; Hale, 2005; Newburn, 1997 og Pease, 2011). Þannig þykir rökrétt að skoða notkun eftirlitsmyndavéla út frá slíkum kenningum.

Skynsemiskenningin (e. Rational choice theory) vísar í það að einstaklingar beiti skynsemi sinni viðákvörðun um að framkvæma afbrot. Samkvæmt kenningunni fremja einstaklingar afbrot eftir að hafa ígrundað aðstæður sínar, valkosti og mögulega áhættuþætti við fyrirhugað afbrot, í því skyni að hámarka ágóða sinn og lágmarka tap sitt. (Newburn, 2007). Þannig vísar kenningin til þess að ákveðnar manngerðir fremja ákveðin afbrot af ákveðnum ástæðum eftir að hafa vegið og metið ofangreinda kosti sína (Traub og Little, 1999). Í ljósi kenningarinnar ætti forvörnum að vera þannig háttað að þær hafi áhrif á ákvörðunartöku geranda. Þær ættu að auka áhættu og fyrirhöfn gerandans með einhvers konar hindurunum, til dæmis með sjáanlegum eftirlitsmyndavélum og um leið að lágmarka ábatann sem annars hefði hlotist af brotinu, með öðrum orðum að vera letjandi. Þannig væru auknar líkur á að gerandi meti stöðuna sem svo, að hættan á að upp um hann komist vegi þyngra en afbrotið sjálft og hann hverfi því frá fyrirætlun sinni (Cope, 2005; Crawford, 2007; Ekblom, 2011 og Pease, 2011).

Kenningin um vanabundna hegðun (e. Routine activity theory) vísar til þeirra tækifæra og aðstæðna sem afbrot geta átt sér stað í, það er til afbrotsins sjálfs og ákvörðunarferils geranda á vettvangi. Samkvæmt kenningunni eru afbrot verknaður sem gerist í skjóli endurtekinna og vanabundinna athafna í hversdagslífinu og þurfa að lágmarki þrjú þættir að vera fyrir hendi svo einstaklingur fremji afbrot. Það er hvati geranda, hentugt andlag og eftirlitslaust svæði. Þannig þarf ætlun eða vilji geranda til að fremja afbrot að vera fyrir hendi, það þarf hentugt andlag (til dæmis fórnarlamb eða hlut) og að lokum varnar- eða eftirlitslaust svæði sem gerandi getur framið brotið á. Með öðrum orðum skapast, oft óvænt, bæði tækifæri og aðstæður fyrir geranda til að fremja afbrot. Sé einhver af þessum þremur þáttum fjarlægðir úr umhverfinu getur það verulega dregið úr líkunum á afbrotum því gerandi telji sig síður geta farið frjáls eða óséður um. Andlagið verður síður ábatasamt og framkvæmd verður erfiðari eða áhættusamari ef gæsla eða stjórnun er eflað (Cope, 2005; Crawford, 2007; Hayes og Downs, 2011; McLaughlin, 2011a og Tilley, 2003).

3.2 Íslenskar fræðigreinar tengdar eftirlitsmyndavélum

Líkt og áður segir þá er ekki að finna margar íslenskar rannsóknir um eftirlitsmyndavélar er varða löggæslu beint. Þó hafa verið gerðar rannsóknir er snúa að öðrum þáttum eftirlits og þá helst í tengslum við persónuvernd. Má þar helst nefna rannsókn Guðbjargar L. Rafnsdóttur og Margrétar L. Guðmundsdóttur (2004) um umfang og birtingarform rafrænnar upplýsinga-söfnunar á vinnustöðunum, meðal annars með tilliti til friðhelgi einkalífsins. Þá skrifuðu Guðbjörg L. Rafnsdóttir og Lára R. Sigurvinsdóttir (2005) um eftirlit á grundvelli áhættu og öryggissjónarmiða á kostnað mannréttinda. Í rannsókn Bryndísar Björgvinsdóttur og Valdimars Tr. Hafsein (2010) *Að fæla fólk frá: Eftirlitsmyndavélar í miðborg Reykjavíkur* leituðust þau við að meta umfang eftirlits í miðborginni, meðal annars með því að telja og skrá allar öryggis- og eftirlitsmyndavélar sem þau þar fundu er vísuðu á almennasvæði. Þannig snýr rannsókn þeirra ekki að löggæslunni sjálfri heldur að umfangi og áhrifum eftirlitsmyndavéla almennt. Í niðurstöðum þeirra kemur meðal annars fram að eftirlitsvélarnar hafi alls verið 290 þó ætla mætti að á þeim rúma áratug sem liðinn er frá talningunni, að þeim hafi fjölgað verulega. Þá drógu þau fram myndlíkingu Foucault á hlutverki eftirlitsmyndavéla í ögunarkerfinu, sem og bentu þau á að eftirlitsmyndavélar gegni ekki einungis öryggishlutverki heldur væru þær jafnframt valdataeki. Þá veltu þau upp þeirri spurningu hvaða afleiðingar mikið eftirlit getur haft á

almannarými og enn fremur um jafnvægi eigna og valds í miðborginni þar sem eftirlitsmynda-
vélar geri það kleift að fáir geti fylgst með mörgum, bæði ríkið og einkaaðilar.

Þá má nefna að ýmsar námsritgerðir hafa verið gerðar á efni sem tengist eftirlitsmynda-
vélum á einn eða annan máta, sem þó eru utan efnissviðs þessa verkefnis og verða því ekki
nánar raktar hér (sjá til dæmis Vigdís Sigurðardóttir (2008); Arnar Þór Sigurjónsson (2009); Berg-
þóra Kvaran (2013); Eygló Kristinsdóttir (2018); Katrín Ingvarsdóttir og Hildigunnur Einarsdóttir
(2020) og Kristófer Ari Te Maiharoa (2020).

3.3 Afbrotavarnir

Þrátt fyrir að saga eftirlitsmyndavéla í löggæslutilgangi sé ekki lengri en raun ber vitni þá hafa
miklar breytingar og þróun átt sér stað innan málaflokksins. Árið 2005 var gefinn út bæklingur
á vegum ríkislögreglustjórans í Danmörku þar sem ágæti eftirlitsmyndavéla var rakið og var stutt
tölfræðilegum heimildum um notkun þeirra. Þar töldust eftirlitsmyndavélarnar meðal annars
nýttast við eftirlit með stórum eða afmörkuðum svæðum, staðfesta að atburðir hafi átt sér stað,
auðkenna bifreiðar, númeraplötur og/eða einstaklinga og til að sanna að atburðir hafi átt sér
stað sem og að upptökurnar skráist og nýtast því sem sönnunargögn (Det Kriminalpræventive
Råd, 2005). Síðan hefur mikið vatn runnið til sjávar, tækninni fleygt fram og hefur lögreglan
samhliða því nýtt sér eftirlitsmyndavélar til að auðvelda og efla störf sín og hefur reynslan sýnt
fram á gagnsemi eftirlitsmyndavéla við lögreglustarfið (sjá til dæmis Jón Hákon Halldórsson,
2017).

Finna má fjölda rannsókna á fælingarmætti eftirlitsmyndavéla og eru skoðanir fræðimanna
á gildi fælingarmáttar misjafnar í því samhengi. Í íslenskri nútímamálsorðabók (e.d.-c) er
hugtakið fælingarmáttur skýrður sem „ákveðinn þáttur sem fælir menn frá t.d. afbroti“..
Refsiákvæðum laga er gjarnan ætlað að hafa þann fælingarmátt, að þau dragi úr ákveðinni
háttsemi, það er að segja afbrotum. Neikvæðum áhrifum og afleiðingum refsinga er því ætlað
að vega þyngra en mögulegur ávinningur af afbrotinu (McLaughlinb, 2011). Eftirlitsmyndavélar
geta þannig haft vissan fælingarmátt og hafa verið settar víða upp til að sporna við eða draga
úr afbrotum. Eftirlitsmyndavélunum er þá ætlað að draga úr hinni neikvæðu háttsemi, afbrota-
hegðuninni, því áhættan er of mikil.

Á sjöunda áratug síðustu aldar þróuðu bresk yfirvöld, meðal annars í ljósi samfélagslegra
breytinga, aðferðafræði þar sem markvisst er gripið til aðgerða sem stuðla að því að fyrirbyggja

eða draga úr möguleikum eða tækifærum á að fremja afbrot með svo kölluðum *staðbundnum afbrotavörnum* (e. situational crime prevention; SCP) eða *staðbundnar varnaraðgerðir gegn afbrotum* líkt og þær eru nefndar í *Áfangaskýrslu um myndavélar í miðbæ Reykjavíkur* (Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu, 2014a). Um er að ræða hugmyndafræði eða líkan sem sameinar fyrrgreindar kenningar um skynsemi og vanabundna hegðun (Ekblom, 2011; Newburn, 2007 og Pease, 2011).

Líkt og tækifæriskenningarnar ganga staðbundnar afbrotavarnir fremur út á afbrotin sjálf, vettvanginn og aðstæðurnar þar sem afbrot eru framkvæmd fremur en afbrotahegðun gerandans sérstaklega. Þannig er frekar spurt *hvernig* en ekki *hvers vegna* afbrot eru framin. Eftir töluverða þróun hefur líkanið fyrir staðbundnar afbrotavarnir nú verið greind í fimm meginþætti sem miða að því að hafa áhrif á ákvarðanatöku eða getu geranda, með einhvers konar inngrípum eða utanaðkomandi áhrifum, á ákveðnum stöðum eða svæðum, sem lágmarka tækifæri gerandans á að fremja afbrot. Þessir fimm megináhrifaþættir staðbundinna afbrota-varna eru skilgreindir sem eftirfarandi:

1. Auka fyrirhöfn geranda til að fremja afbrot,
2. Auka áhættu geranda við að fremja afbrot,
3. Draga úr ávinningi eða hagnaði sem gerandi væntir við að fremja afbrot,
4. Draga úr áskorunum/ögrunum sem geta ýtt undir/freistað geranda til að fremja afbrot,
5. Draga úr ástæðum sem gerandi gæti gefið til að réttlæta afbroti.

Þættirnir fimm eru frekar útfærðir í *25 aðferðum staðbundinna afbrotavarna* (e. 25 techniques of situational crime prevention) sem lögreglan getur beitt til að draga úr mögulegum tækifærum til afbrota (Byrne og Pease, 2005; Clarke, 1997; Cornish og Clarke, 2003; Crawford, 2007 og Newburn, 2007). Þrátt fyrir miklar vinsældir þessa líkans, hafa þó ýmsir bent á að þessi inngríp útrýma ekki glæpum heldur eingöngu færi þá frá einum stað til annars (Brown, 1995; Ekblom, 2011; Newburn, 2007 og Piza, o.fl., 2019).

Undir þáttinn *aukin áhætta (geranda við að fremja brot)* hefur notkun eftirlitsmyndavéla verið tilgreind sem ein þeirra úrlausna sem lögreglulið beita og hafa margar rannsóknir verið gerðar um notkun þeirra í tengslum við líkanið fyrir staðbundnar afbrotavarnir og gagnsemi þess. (Clark, 1997; Crawford, 2007). Líkt og áður hefur verið komið inn á, eru ekki allir þeirrar skoðunar að hægt sé að draga úr tíðni afbrota með eftirlitsmyndavélum og hafa sumir dregið fælingarmátt þeirra í efa, líkt og greint hefur verið frá. Gerðar hafa verið rannsóknir sem sýnt

hafa fram hið andstæða, að með auknu eftirliti á ákveðum svæðum hafi sumum tegundum afbrota fækkað en aðrar hafi hins vegar breyst, færst til eða staðið í stað. Skipulögð brot líkt og rán og líkamsárásir færast gjarnan til, helst á þau svæði sem liggja næst svæðinu sem eftirlitsmyndavélar eru að finna á (Brown, 1995).

Má þá nefna Piza, Welsh, Farrington og Thomas (2019) sem söfnuðu og greindu eldri rannsóknir og rannsóknargögn um eftirlitsmyndavélar á grundvelli aðferðafræði staðbundinna afbrotavarna og spönnuðu þau yfir 40 ára tímabil (*e. systematic review*). Sýndu niðurstöður þeirra að staðsetning eftirlitsmyndavélanna spilaði stórt hlutverk í gagnsemi þeirra og að þær nýttust betur, þeim mun afmarkaðra sem svæðið var. Þær eftirlitsmyndavélar sem voru settar á almannafæri höfðu síður fælingarmátt en þær eftirlitsmyndavélar sem var að finna afmarkaðri svæðum, svo sem í almenningsvögnum eða á bílastæðum. Þeir töldu gögnin sýna fram á að þó eftirlitsmyndavélar hafi bæði forvarnargildi og fælingarmátt væri það í minna mæli en áður hafði verið. Þannig komust þeir að þeirri niðurstöðu að lögregla nú til dags noti eftirlitsmyndavélar frekar til að auðkenna brotamenn við rannsóknir mála heldur en að nýta fælingarmátt þeirra.

Piza, Caplan, Kennedy og Gilchrist (2014) rannsökuðu áhrif eftirlitsmyndavéla í tengslum við viðbragðsaðgerðir lögreglu. Þannig fylgdust þeir með 38 eftirlitsmyndavélum og viðbrögðum lögreglu við útköllum sem þeim tengdust. Sýndu niðurstöður þeirra að meiri ávinningur væri með samþættingu forvarna og eftirlitsmyndavéla en með notkun eftirlitsmyndavéla einum og sér, heldur en niðurstöður eldri rannsókna höfðu bent til. Reiknuðu þeir út að ábati eftirlitsmyndavéla (*e. total net effects*) var misjafn eftir tegundum brota, þannig dró frekar úr ofbeldisglæpum og almennri frávikshæðun fólks (*e. social disorder*) á þeim svæðum sem eftirlitsmyndavélar voru en þær höfðu síður áhrif á fjölda atvika er tengdust fíkniefnamálum.

Þá rannsökuðu Piza, Gilchrist, Caplan, Kennedy og O'Hara (2016) ávinning- og kostnaðarhlutfallið með fyrirbyggjandi aðferðum, eða afbrotavörnum, það er með virkri vöktun eftirlitsmyndavéla á fjarskiptamiðstöð lögreglu (*e. proactive CCTV monitoring*), samhliða hefðbundinni lögregluvakt (*e. police patrol*). Töldu þeir að eftirlitsmyndavélar einar og sér hefðu takmarkaðan fælingarmátt en að fælingarmátturinn væri hins vegar mun meiri þegar lögregla var skjótari á vettvang á þá staði þar sem eftirlitsmyndavélar voru. Greining þeirra miðaði bæði að því að finna út ábatann/ávinning eftirlitsmyndavélanna sem og beinan fjárhagslegan kostnað við

rekstur kerfisins. Voru niðurstöður þeirra á þá leið að verulegur ávinningur væri af samþættingu þessara aðferða (virku eftirliti frá fjarskiptamiðstöð og lögregluvakt) hefðu lögregluembættin þegar yfir eftirlitsmyndavélakerfi að ráða. Í ljósi þess hve hár stofnkostnaður við uppsetningu eftirlitskerfa væri, töldu þeir fjármuni embætta sem ekki þegar byggju yfir eftirlitsmynda- vélakerfi, eflaust nýtast betur með öðrum úrræðum.

Hafa einmitt fleiri fræðimenn bent á þann beina kostnað sem fylgir eftirlitsmyndavélum og að þeim fylgi viðhaldsvinna (til dæmis Morgan og Dowling, 2019 og Piza, Welsh, Farrington og Thomas, 2019). Sambærileg umræða hefur heyrst hér á landi, það er að mikill kostnaður fylgi uppfærslu á eftirlitsmyndavélabúnaðnum en að ábati þeirra vegi þyngra þegar kemur að kostnaði við rannsóknir mála (Benedikt Bóas Hinriksson, 2017).

Þá eru önnur álitaefni sem ber að horfa til, eins og siðferðilegir þættir eftirlitsmyndavéla- notkunar. Líkt og Oddur Árnason, yfirlögregluþjónn á Suðurlandi, mælti „heimspekingar eru þeir sem helst geta svarað því hve ítarlegum upplýsingum um borgarana sé eðlilegt að afla og safna“ (Sigurður Bogi Sævarsson, 2021). Siðferðilegar staðreyndir eru breytilegar en ekki algildar, þannig er það menning og hefðir samfélaganna sem endurspeгла helst siðferðileg gildi og hvað er rétt og hvað er rangt hverju sinni (Guðmundur Heiðar Frímannsson, munnleg heimild, 23. janúar 2020). Verður því líklega seint fengist úr því skorið hvað sé siðferðilega rétt þegar kemur að notkun eftirlitsmyndavéla. Á meðan fræðilegar rannsóknir um áhrif staðbundinna afbrota- varna, þar með eftirlitsmyndavéla, beinast oftast að hagkvæmni eða notagildi þeirra beinast þær þó í auknari mæli að siðferðilegum áhrifum þeirra. Opinber umræða verður vonandi til þess að stjórnvöld hugi enn frekar að umgjörðinni og hanni markvissara og öflugra regluverk í kringum þennan málaflokk (Clarke, 1997). Þannig má benda á að fyrirhuguð er vinna á vegum ríkislögreglustjóra að sameiginlegum verklagsreglum í tengslum við slík kerfi lögreglunnar (Sigurður Bogi Sævarsson, 2021).

4 Lagagrundvöllur

„Lög skulu vera skýr og afdráttarlaus en séu þau torskilin eru þau líkleg til að afvegaleiða menn“

(Björg Thorarensen; 2018, bls. 38).

Við notkun eftirlitsmyndavéla er mikilvægt að farið sé að lögum og á það jafn við um almenning sem lögreglu. Ýmis álitamál virðast vera viðvarandi í tengslum við rekstur eftirlitsmyndavéla og vinnslu upplýsinganna sem af rekstrinum hlýst. Mætti þar fyrst nefna að notkun eftirlitsmyndavéla kann að skerða friðhelgi einkalífs og því brýnt að upplýsingaskyldu sé framfylgt þegar hún á við. Þá þarf ávallt að vega og meta hvort hagsmunirnir þess sem eftirlitið beinist að, réttlæti notkun eftirlitsmyndavéla. Við notkunina þarf lögregla því ávallt að tryggja að það sé gert í samræmi við þann lagaramma sem um þær gilda hverju sinni, samtímis því að uppfylla þær skyldur sem henni ber til, við rannsóknir sakamála jafnt sem önnur lögbundin löggæslustörf. Í þessum kafla verða gerð grein fyrir helstu lagaákvæðum og reglum sem gilda um eftirlitsmyndavélar.

4.1 Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944

Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands (hér eftir Stjórnarskrá) er æðst íslenskra laga og skulu önnur lög ekki stangast á við hana. Í 71. gr. stjórnarskrárinnar segir að allir skulu njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Því ber að gæta að því að notkun eftirlitsmyndavéla sé ekki of þyngjandi fyrir borgarana eða krefjandi að friðhelgi einkalífs þeirra sé ógnað og einnig gæta meðalhófs með því að tryggja að við eftirlitið sé ekki gengið lengra en þörf er á hverju sinni. Þó ber að benda á að ákvæði 3. mgr. sömu greinar um sérstaka lagaheimild, um takmörkun á friðhelgi einkalífs „ef brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra“, sem heimilar takmörkun á friðhelgi einkalífs, heimilis eða fjölskyldu. Þannig má túlka að löggjafinn geri ráð fyrir því að stjórnvöld, svo sem lögreglan, geti gengið inn á þennan rétt að ofangreindum skilyrðum uppfylltum.

4.2 Lög um mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62/1994

Í 1. mgr. 8. gr. laga um mannréttindasáttmála Evrópu (hér eftir mannréttindasáttmálinn) segir meðal annars að sérhver maður skuli eiga rétt til friðhelgi einkalífs síns, fjölskyldu og heimili.

Einnig er að finna í 2. mgr. sömu greinar, samsvarandi ákvæði og í stjórnarskránni, um ríkar heimildir yfirvalda til að takmarka friðhelgina að uppfylltum skilyrðum.

4.3 Lögreglulög nr. 90/1996

Í 1. gr. lögreglulaga segir svo um hlutverk lögreglu:

- a. að gæta almannaoýrggis og halda uppi lögum og reglu, leitast við að tryggja réttaröryggi borgaranna og vernda eignarrétt, opinbera hagsmuni og hvers konar lögmæta starfsemi,
- b. að stemma stigu við afbrotum og koma í veg fyrir athafnir sem raska öryggi borgaranna og ríkisins,
- c. að vinna að uppljóstran brota, stöðva ólögmæta háttsemi og fylgja málum eftir í samræmi við það sem mælt er fyrir um í lögum um meðferð sakamála eða öðrum lögum,
- d. að greiða götu borgaranna eftir því sem við á og aðstoða þá þegar hætta steðjar að,
- e. að veita yfirvöldum vernd eða aðstoð við framkvæmd starfa sinna samkvæmt fyrirmælum laga eða venju eftir því sem þörf er á,
- f. að starfa í samvinnu við önnur stjórnvöld og stofnanir sem hafa með höndum verkefni sem tengjast starfssviði lögreglu,
- g. að sinna öðrum verkefnum sem henni eru falin í lögum eða leiðir af venju.

Þannig má sjá hve hlutverk lögreglu getur verið fjölbreytt. Verkefni lögreglu spanna mörg ólík svið svo sem löggæslu, rannsóknir, öryggismál, eftirlit og aðstoðarbeiðnir svo eitthvað sé nefnt. Úrlausn ólíkra verkþátta krefst ólíkra aðferða, aðgerða og bjarga. Eftirlitsmyndavélar eru ein af björgum lögreglu sem hún hefur nýtt sér við að sinna lögbundnu hlutverki sínu í samræmi við ofangreinda 1. gr. lögreglulaga.

Í 40. gr. laganna er ákvæði um heimild lögreglu til vinnslu og miðlunar persónuupplýsinga „að því marki sem slík vinnsla telst nauðsynleg vegna starfsemi og hlutverks hennar samkvæmt lögum þessum“. Þar segir enn fremur að sú vinnsla sé háð persónuverndarlögum sem og lögum um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi.

Rafræn vöktun, sem rekstur flestra eftirlitsmyndavélanna lögreglu fellur undir og er viðfangsefni þessa verkefnis, telst til vinnslu og miðlunar persónuupplýsinga. Þannig má má færa rök fyrir að 40. gr. feli í sér heimildarákvæði fyrir lögreglu til að beita eftirlitsmyndavélum til að uppfylla hlutverk sitt. Þá er enn fremur vert að benda á 1. og 2. mgr. 15. gr. lögreglulaga, sem veitir lögreglu nokkuð ríkar heimildir til inngripa og jafnvel íþyngjandi aðgerða gagnvart borgaranum í þágu almannafríðar og allsherjarreglu sem og til að afstýra afbrotum eða til að

stöðva þau þó almennt sé ekki verið vitnað í ákvæðið við rökstuðning eftirlitsmyndavélanotkunar lögreglu.

4.4 Lög um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi nr. 75/2019

Þegar lögregla meðhöndlar persónuupplýsingar í löggæslutilgangi fellur vinnslan undir nýleg lög um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi sem ná til yfirvalda á sviði refsivörslu. Í lögunum eru þó engin frekari eða ítarlegri ákvæði um rafræna vöktun eða eftirlitsmyndavélar umfram það sem almenn persónuverndarlög kveða á um sem nánar verður farið yfir í kafla 4.7. Hins vegar er greint frá því í frumvarpinu að enginn greinarmunur sé gerður á vinnslu persónuupplýsinga sem fram fer með vöktunartækni og þeirri vinnslu sem fram fer með annars konar tækni.

Í störfum sínum þurfa stjórnvöld ávallt að starfa samkvæmt skráðum lögum og reglum og er vinnsla persónuupplýsinga í tengslum við eftirlitsmyndavélar þar engin undantekning. Auk skráðra laga og reglugerða eru að finna ýmsar óskráðar grundvallarreglur stjórnvöldum sem stjórnvöldum ber að virða við störf. Í frumvarpi með lögunum um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi (Þingskjal nr. 932/2018-2019) segir að lögmæti vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi grundvallist ekki eingöngu á skráðum lagareglum heldur einnig á óskráðum grundvallarreglum um persónuvernd og friðhelgi einkalífs. Í frumvarpinu segir að 4. gr. laganna varði lykilákvæði meginreglna um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi. Er þar sérstaklega vísað til lögmætisreglunnar, tilgangsreglunnar, meðalhófsreglunnar, áreiðanleikareglunnar, varðveislureglunnar og að lokum öryggisreglunnar sem verða hér gerð nánari skil.

Lögmætisreglan er skráð í a-lið, 1. mgr. 4. gr. laganna og er ein af meginreglum um lögbundna stjórnvöld. Hún kveður á að um ákvarðanir, reglugerðir og aðrar athafnir stjórnvalda skuli eiga sér stoð í lögum. Undir lögmætisregluna fellur annars vegar formregla lögmætisreglunnar sem vísar til þess að ákvarðanir stjórnvalda megi ekki vera í andstöðu við stjórnarskrá, lög eða reglugerðir. Hins vegar er það heimildarreglan sem segir að ákvarðanir stjórnvalda skuli „almennt eiga sér heimild í lögum“, það er Alþingi verður að hafa veitt stjórnvöldum heimild með lögum til þess að taka ákvarðanir. Í kjarna þessarar reglu felst að stjórnvöld geti almennt ekki íþyngt borgurunum með ákvörðunum sínum nema hafa til þess viðhlítandi heimild í lögum. Þetta gildir raunar bæði um stjórnvaldsákvarðanir og almenn stjórnvaldsfyrirmæli, svo sem

reglugerðir” (Forsætisráðuneytið, 1999; bls. 18). Þannig þurfa þvingunarráðstafanir að hafa skýrar og ótvíræðar lagaheimildir. Lögmætisreglan er ólögfest en grundvallast meðal annars á 2. gr. stjórnarskrárinnar um þrískiptingu valds og setur þar með framkvæmdarvaldinu skorður (Forsætisráðuneytið, 1999). Í dómi Hæstaréttar nr. 634/2007 var lögmætisreglan reifuð í sératkvæði dómara og hljómaði svo:

Samkvæmt 1. mgr. 27. gr. stjórnarskrárinnar skal birta lög. [...] Þýðingarmikill kjarni reglunnar er fólgin í því að stjórnvöld geta ekki íþyngt mönnum með ákvörðunum sínum nema hafa til þess viðhlítandi heimildir í lögum. Við skýringu á valdheimildum stjórnvalda er almennt á því byggt að því tilfinnanlegri eða meira íþyngjandi sem stjórnvaldsákvörðun er þurfi að gera strangari kröfur til þess að lagaheimild sem ákvörðun er reist á sé skýr.

Í 1. mgr. 7. gr. *Mannréttindasáttmálans* má finna tilvísun í lögmætisregluna sem í megindráttum segir að ekki skuli refsá neinum nema refsingin sé lögð við í lögum. Sambærilegt ákvæði er að finna í 1. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Notkun eftirlitsmyndavéla geta verið íþyngjandi fyrir þann sem sætir upptöku, því er mikilvægt að lagastoðir og heimildir fyrir þessu úrræði, séu fyrir hendi.

Í frumvarpi til laga um vinnslu persónuupplýsinga í löggæsluskyni kemur fram að slík vinnsla persónuupplýsinga sé eingöngu lögmæt ef og að því marki sem hún er nauðsynleg fyrir lögreglu til að geta framkvæmt störf sín. Ákvæðið er því í raun þrengra en sambærilegt ákvæði í hinum almennu persónuverndarlögum. Þá segir í frumvarpinu að vinnsla persónuupplýsinga í löggæslutilgangi teljist ólögmæt ef tilgangur hennar samrýmist ekki almennum sjónarmiðum um persónuvernd og að slíkur lagagrundvöllur þurfi að vera skýr og nákvæmur en einnig að vinnslan skuli vera fyrir sjáanleg þeim sem sæta henni.

Tilgangsregluna er að finna í b-lið 1. mgr. 4. gr. laganna sem vísar til þess að persónuupplýsingar skulu fengnar með skýrt tilgreindum, lögmætum og málefnalegum tilgangi. Frekari vinnsla í öðrum tilgangi og ósamrýmanlegum er ekki heimiluð. Þannig skal tilgangurinn vera skýr, nægjanlega vel skilgreindur og afmarkaður svo vinnslan verði gagnsæ og auðskilin. Vinnslan skal vera málefnaleg og því er lögreglu ekki heimilt að vinna með upplýsingar í hvaða tilgangi sem er, þó hann sé yfirlýstur og skýr. Samkvæmt reglunni skal einnig einungis vinna persónuupplýsingar ef ekki er unnt að ná tilgangi með vinnslunni á annan aðgengilegan hátt.

Skyld tilgangsreglunni er hin ólögfesta en ein af meginreglum stjórnvölduráttar, *réttmætisreglan*. Hún felur í sér að stjórnvaldsathafnir skuli byggjast á málefnalegum sjónarmiðum. (Róbert R. Spanó og Hafsteinn Dan Kristjánsson, 2018).

Meðalhófsreglan í c-lið, 1. mgr. 4. gr. laganna, segir að persónuupplýsingar sem lögreglan aflar skulu vera nægilegar, viðeigandi og ekki mikið umfram það sem nauðsynlegt telst til að uppfylla tilgang vinnslunnar. Meðalhófsreglan er náskyld *tilgangsreglunni*. Meðalhófsreglan kveður í eðli sínu kveður á um að stjórnvöld skuli gæta hófs við afgreiðslu mála og ákvarðanir og er að finna í 12. gr. stjórnvöldulaga nr. 37/1993. Í henni felst eftirfarandi:

1. Ekki skal íþyngja almenningi að nauðsynjalaus.
2. Þegar fleiri en ein leið eru mögulegar til að ná þeim markmiðum sem ætlað er, skal beita því úrræði sem vægara er.
3. Hófs skal gæta við beitingu þess úrræðis sem valið er með tilliti til þeirra hagsmuna sem eru í húfi.

Þannig má segja að meðalhófsreglan sé í raun þrjúþætt. Meðalhófsreglan kemur sérstaklega til álita þegar ákvarðanir stjórnvalda eru matskenndar sem og við valdbeitingar og þá einkum og sér í lagi lögreglu (Róbert R. Spanó og Hafsteinn Dan Kristjánsson, 2018).

Samsvarandi reglur eru að finna í 13. og 14. gr. lögreglulaga um að lögreglu sé skylt að gæta meðalhófs í störfum sínum sem og er sambærilegt ákvæði í 53. gr. sakamálalaga (Eiríkur Tómasson, 2014). Þannig ber lögreglu að hafa meðalhófsregluna í huga þegar kemur að notkun eftirlitsmyndavéla og að með notkun þeirra sé ekki gengið inn á friðhelgi einkalífsins, meira en þörf er á og lög heimila.

Áreiðanleikareglan í d-lið, 1. mgr. 4. gr. kveður á um að persónuupplýsingar sem lögregla heldur skuli vera áreiðanlegar og uppfærðar. Þannig ber lögreglu öllu jafna að eyða óáreiðanlegum eða ófullkomnum persónuupplýsingum, svo sem óstaðfestra persónuupplýsinga úr lögregluskýrslum eða nafnlausum ábendingum, þar með talið mögulegum upptökum úr eftirlitsmyndavélum. Hafa ber þó í huga að löggæslustofnanir falla undir lög um opinber skjalasöfn nr. 77/2014, sem takmarka heimildir þeirra til að eyða gögnum sem þeim berast eða þær hafa stofnað til, nema að fenginni sérstakri heimild.

Varðveislureglunni í e-lið 1. mgr. 4. gr. er ætlað að tryggja rétta varðveislu persónuupplýsinga hjá lögreglu. Upplýsingar skal ekki geyma í persónugreinanlegu formi lengur en þörf

krefst, þó lögin tilgreini ekki ákveðinn geymslutíma enda ræðst það af eðli máls og aðstæðum hverju sinn svo sem við rannsókn sakamála.

Öryggisregluna, sem er nýmæli í þessu lagaumhverfi, er að finna í f-lið 1. mgr. 4 gr. laganna og kveður hún á um að lögreglu beri að tryggja öryggi þeirra persónuupplýsinga við vinnslu þeirra. Í því felst að henni ber að tryggja öryggisráðstafanir gegn óleyfilegri eða ólögumætri vinnslu og gegn glötun, eyðileggingu eða tjóni fyrir slysi.

Í lögnum kemur ekki fram með beinum hætti að vinnsla persónuupplýsinga skuli vera gagnsæ líkt og samsvarandi ákvæði 8. gr. persónuverndarlaganna kveður á um. Gagnsæis-ákvæðið er þó sérstaklega skilgreint í frumvarpinu þar sem fram kemur að þó leitast skuli við að tryggja gagnsæi í framkvæmd og við túlkun lögmætisreglunnar, séu til að mynda rannsóknar- aðgerðir í eðli sínu ógagnsæjar.

Í *reglugerð um skrár lögreglu og vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi nr. 577/2020* er ekki að finna ákvæði er varða rafræna vöktun eða eftirlitsmyndavélar.

4.5 Umferðarlög nr. 77/2019

Í núgildandi umferðarlögnum er einu lagaheimildina að finna sem vísar til notkunar eftirlitsmyndavéla í löggæslutilgangi, hvar 1. mgr. 110. gr. hefur að geyma ákvæði um gjaldskyldu brota sem nást á löggæslumyndavél. Hins vegar kemur hugtakið ekki annars staðar fyrir í lögnum, hvorki er sérstaka skilgreiningu á því að finna, né beina eða skýra heimild til að beita löggæslumyndavélum. Í frumvarpi, sem síðar var samþykkt og var að lögum, var þó greint frá heimild til að láta eiganda eða umráðamann ökutækis sæta hlutlægrri refsíabyrgð við brotum sem numin væru á löggæslumyndavélar. Frekari ákvæði eða afmarkanir varðandi notkun lögreglu á löggæslumyndavélum er því ekki að finna í umferðarlögnum. Hugtakið löggæslumyndavél kemur þó einnig fyrir í *reglugerðarbreytingu um umferðarmerki og notkun þeirra nr. 990/2009* þegar nýtt upplýsingamerki fyrir löggæslumyndavélar var bætt inn í reglugerðina (merki nr. D28.11) með eftirfarandi skýringartexta: „Merki þetta er notað til að upplýsa vegfarendur um að framundan sé sjálfvirk löggæslumyndavél sem gæti tekið ljósmynd af umferðarlagabroti“ Þannig má sjá að upplýsingamerkið um löggæslumyndavél er sett inn í reglugerðina áratugi áður en lagaheimildin birtist fyrst í umferðarlögnum.

4.6 Lög um meðferð sakamála nr. 88/2008

Ríkari heimildir til eftirlits eru að finna í IX. kafla laga um meðferð sakamála (hér eftir sakamálalög), meðal annars vegna myndbandsupptöku og einnig á grundvelli *reglugerðar um sérstakar aðferðir og aðgerðir lögreglu við rannsókn sakamála nr. 516/2020* sem ekki verður þó farið nánar út í hér í ljósi þess að þær ná ekki til almenns eftirlits lögreglu á almannafæri.

Hins vegar er vert að taka fram að árið 1997 tók lögreglan í notkun svokallaðar rauðljósa- og hraðamyndavélar á grundvelli þágildandi laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991 (nú sakamálalög). Var það gert á grundvelli heimildar í d-lið 87. gr. laganna sem hljómaði á þann veg að í þágu rannsóknar væri, með skilyrðum, heimilt „að taka myndir, hvort sem eru ljósmyndir eða kvikmyndir, án þess að þeir sem myndaðir eru viti af því“ (Þingskjal nr. 714/1997-98). Í dag eru einu afdráttarlausu lagaheimildirnar einmitt því tengdar, það er gjaldheimild í umferðarlögum nr. 77/2019 og greint hefur verið frá.

4.7 Lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018

Lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga (hér eftir persónuverndarlögin) er ætlað að vernda réttindi og persónuvernd fólks. Ný persónuverndarlög sem tóku gildi árið 2018, leystu af hólmi fyrri lög um persónuvernd sem voru frá árinu 2000. Í 1. tölul. 1. mgr. 8. gr. laganna segir meðal annars að vinnsla persónuupplýsinga skuli vera með lögmætum, sanngjörnum og gagnsæjum hætti. Í 9. tölul. 3. gr. laganna er eftirfarandi skilgreining á rafrænni vöktun:

Vöktun sem er viðvarandi eða endurtekin reglulega og felur í sér eftirlit með einstaklingum með fjarstýrðum eða sjálfvirkum búnaði og fer fram á almannafæri eða á svæði sem takmarkaður hópur fólks fer um að jafnaði. Hugtakið tekur til:

- a. vöktunar sem leiði, á að leiða eða getur leitt til vinnslu persónuupplýsinga og
- b. sjónvarpsvöktunar sem fer fram með notkun sjónvarpsmyndavéla, vefmyndavéla eða annars samsvarandi búnaðar, án þess að fram fari söfnun myndefnis eða aðrar aðgerðir sem jafngilda vinnslu persónuupplýsinga

Í 6. mgr. 4. gr. laganna segir að þau „gildi ekki um vinnslu persónuupplýsinga af hálfu ríkisins í tengslum við það að koma í veg fyrir, rannsaka, koma upp um eða saksækja fyrir refsiverð brot eða fullnægja refsiviðurlögum, þ.m.t. að vernda gegn og koma í veg fyrir ógnir við almannaoöruggi“. Í stjórnarfrumvarpi til nýrra persónuverndarlaga var sérstaklega greint frá að heimild

lögreglu til rekstur eftirlitsmyndavéla á almannafæri byggist á almennum reglum persónuverndarlaga, ásamt reglugerð nr. 322/2001 um meðferð persónuupplýsinga hjá lögreglu, sem nú er brottfallin, en jafnframt var vísað til heimildarákvæðis 2. mgr. 82. gr. sakamálaganna (Þingskjal 1029/2017-2018). Þar kveður á um heimildir til að taka upp hljóð, taka myndir af fólki sem og að fylgjast með því, í þágu rannsókna.

Upptökur einkaaðila: Lögreglu er heimilt að óska eftir upptökum úr eftirlitsmyndavélum almennings, þrátt fyrir takmarkanir á aðgangi og miðlun á upptökum úr eftirlitsmyndavélum þá ber ábyrgðaraðilum eftirlitsmyndavéla að miðla slíkum gögnum til lögreglu, undir ákveðnum kringumstæðum, óski hún eftir því. Í 2. tölul. 3. mgr. 14. gr. persónuverndarlaga segir um miðlun gagna sem verða til við rafræna vöktun: „það efni sem til verður við vöktunina verði ekki afhent öðrum [...] heimilt er þó að afhenda lögreglu efni með upplýsingum um slys eða refsiverðan verknað en þá skal þess gætt að eyða öllum öðrum eintökum af efninu“. Þetta ákvæði er frekar útfært í 7. gr. reglna nr. 837/2006 og þar áréttað að ábyrgðaraðila eftirlitsmyndavéla sé ekki heimilt að afhenda öðrum upptökur úr þeim nema lögreglu sé um slys eða refsiverðan verknað um að ræða. Í leiðbeiningabæklingi Persónuverndar, *Eftirlit eða njósnir: rafræn vöktun*, segir meðal annars „Opinber birting á myndefni, til dæmis á Netinu, er óheimil nema með samþykki þeirra sem eru á upptökunni. Það má alltaf afhenda lögreglu myndefni“ (Persónuvernd, 2019).

Fræðslu- og viðvörunarskylda vegna eftirlitsmyndavéla: Í 14. gr. persónuverndarlaga er fjallað um rafræna vöktun þar sem segir meðal annars í 1. mgr. að hún skuli ávallt fara fram í málefnalegum tilgangi. Í 4. mgr. segir eftirfarandi: „Þegar rafræn vöktun fer fram á vinnustað eða á almannafæri skal með merki eða á annan áberandi hátt gera glögglega viðvart um þá vöktun og hver sé ábyrgðaraðili“. Enn fremur segir í leiðbeiningabæklingi Persónuverndar *Eftirlit eða njósnir: rafræn vöktun*: „Nauðsynlegt er að fræða þá sem eru á vöktuðum svæðum, til dæmis starfsmenn eða nemendur, um vöktunina. Einnig þarf að gera viðvart um vöktunina með merki eða á annan áberandi hátt“. (Persónuvernd, 2019). Að lokum má nefna að á vefsíðu Persónuverndar segir að einstaklingum sé „almennt heimilt að vakta sínar lóðir til að tryggja öryggi og eignir. Þó er ávallt rétt að gera viðvart um eftirlitsmyndavélarnar með merkingum og fræða þá sem fara reglulega um svæðið, en vöktun með leynd er almennt óheimil af hálfu einstaklinga“. Einnig að „gera þarf glögglega viðvart um að vöktun sé í gangi og hver sé ábyrgðaraðili hennar, svo sem með viðvörunarskiltum eða límmiðum á auglýsingum stöðum“ (Persónuvernd, e.d.-a).

Í 4. gr. laga um vinnslu persónuupplýsinga í löggæsluskyni segir að vinnsla persónuupplýsinga hjá lögreglu skuli ávallt vera unnin með lögmætum og sanngjörnum hætti og skal hún vera nauðsynleg vegna verkefna lögreglu. Í III. kafla persónuverndarlaga og IV. kafla reglugerðar um skrár lögreglu og vinnslu persónuupplýsinga löggæslutilgangi nr. 577/2020, Réttindi hins skráða og takmarkanir á þeim, eru að finna ákvæði sem vísa til fræðsluskyldunnar, þó ákvæði reglugerðarinnar séu ekki jafn skýr og í persónuverndarlögnum og krefjast enn fremur nánari túlkunar. Af úrskurðum Persónuverndar (til dæmis nr. 2020010724) má sjá að fræðsluskylda lögreglu varðandi upptöku/eftirlit fellur undir gagnsýnissjónarhorn laganna.

Í frétt Persónuverndar (2007) kom fram að stofnuninni hafi borist nokkrar fyrirspurnir um heimildir lögreglu til notkunar á vitnisauga (*e. Eye-witness*) í lögreglubifreiðum. Benti stofnunin á mikilvægi þess að upplýsa einstaklinga um hljóð- og myndupptökur áður en þeir stíga upp í lögreglubifreiðar, þó stofnunin hafi ekki talið ástæðu til frekari afskipta. Í 11. gr. brottfallinnar reglugerðar um meðferð persónuupplýsinga hjá lögreglu nr. 322/2001 var skýrt ákvæði um fræðsluskyldu lögreglu að finna: „Þegar löggæsla fer fram með rafrænni vöktun á almannafæri skal með merki eða á annan áberandi hátt gera glögglega viðvart um þá vöktun“. Líkt og rakið hefur verið þá eru slík afdráttarlaus ákvæði ekki lengur í lögum um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi né reglugerð um skrár lögreglu og vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi. Þó er vert að benda á að með setningu nýju persónuverndarlaganna árið 2018 var lögfest ný meginregla um aukna ábyrgð og skyldur ábyrgðaraðila vinnslunnar (Þingskjal 1029/2017-2018) líkt og greinir í 1. tölul. 1. mgr. 8. gr. laganna: „Ábyrgðaraðili ber ábyrgð á því að vinnsla persónuupplýsinga uppfylli ávallt ákvæði 1. mgr. og skal geta sýnt fram á það“. En samhljóða ákvæði er einmitt að finna í 4. mgr. 4. gr. laga um vinnslu persónuupplýsinga í löggæsluskyni: „Ábyrgðaraðili ber ábyrgð á því að vinnsla persónuupplýsinga uppfylli ávallt skilyrði 1., 2. og 3. mgr. og skal geta sýnt fram á það“.

Undanþáguákvæði á fræðsluskyldu lögreglu er að finna í 2. mgr. 82. gr. sakamálalaga sem segir að „[h]eimilt er að taka upp hljóð, taka myndir af fólki og fylgjast með því í þágu rannsóknar á almannafæri eða á stöðum sem almenningur á aðgang að án þess að skilyrðum 83. gr. og 1. mgr. 84. gr. sé fullnægt“. Slíkar undanþágur eru þó ekki algildar fyrir lögreglu því skilyrðin sem vísað er til eru meðal annars að aðgerðirnar sem rannsóknin beinist að, geti varðað sex ára fangelsi eða að ríkir almannahagsmunir eða einkahagsmunir krefjist þess og/eða að dómari hafi úrskurðað um aðgerðirnar.

4.8 Upplýsingaréttur einstaklinga

Í 1. gr. *upplýsingalaga nr. 140/2012* er að finna ákvæði um markmið laganna sem er „að tryggja gegnsæi í stjórnslu og við meðferð opinberra hagsmuna“. Þá er fjallað í 5. gr. um rétt almennings til að fá aðgang að gögnum stjórnvalda. Í 6. – 10. gr. er svo fjallað um takmarkanir á upplýsingaréttinum. 14. gr. laganna fjallar um upplýsingarétt aðila, þar sem kveðið er á um skyldu til að afhenda einstaklingum gögn er varða hann sjálfan óski viðkomandi eftir þeim, með tilgreindum undantekningum. Þegar einstaklingar óska eftir að fá aðgang að myndbandsupptökum úr eftirlitsmyndavélum lögreglu koma þessi ákvæði því meðal annars til álita. Í slíkum tilfellum geta þó tekist á annars vegar hagsmunir og réttur einstaklinga til aðgangs að myndbandsupptökunum og hins vegar hagsmunir lögreglu á að virða lögbundna þagnar- og trúnaðarskyldu sína auk þess að uppfylla lagalegar kröfur um vernd persónuupplýsinga. Þá ber einnig að horfa til 3. mgr. 5. gr. laganna sem segir að ef takmarkanir á upplýsingaréttinum eiga við um hluta gagna sem óskað er aðgangs að, skuli samt sem áður veita aðgang að öðrum hlutum gagnanna, sem takmarkanirnar ná ekki til.

Enn fremur ber að horfa til *stjórnslulaga nr. 37/1993*. Í 1. mgr. 15. gr. laganna sem fjallar um upplýsingarétt, segir að aðili máls hafi rétt á aðgangi að skjölum ásamt öðrum gögnum sem varða mál hans. Í 6. mgr. sömu greinar segir þó ákvæði greinarinnar taki ekki til rannsóknar á sakamáli og meðferðar þess að öðru leyti. Þrátt fyrir það að þá geta bæði brotávar og sakborningar krafist þess að fá að kynna sér málgögn eftir að mál hefur verið fellt niður eða því lokið með öðrum hætti, líkt og greint verður frá hér að neðan. Í 16. og 17. gr. er svo fjallað um undanþágur og takmörkun á upplýsingaréttinum.

Í sakamálalögum er einnig fjallað um rétt til aðgangs að gögnum. Í 37. gr. er fjallað í meginatriðum um að verjandi sakbornings í sakamáli skuli fá afrit af öllum skjölum máls sem varða skjólstæðing hans, einnig að hann skuli fá aðstöðu til að kynna sér önnur gögn í málinu.

Þá kunna einstaklingar einnig að hafa rétt á gögnum á grundvelli *laga um meðferð einkamála nr. 91/1991* en á það reyndi til að mynda í dómi Landsréttar nr. 182/2019. Þar var lögreglustjóra gert að afhenda einstaklingi mynd- og hljóðupptöku úr máli lögreglu í þeim tilgangi að leggja upptökuna fram sem sönnunargagn í einkamáli. Áður hafði lögreglan synjað viðkomandi aðgang að gögnunum meðal annars á grundvelli fyrirsmæla ríkissaksóknara um *aðgang að gögnum sakamála sem væri lokið* nr. RS: 9/2017. Með þessu varð dómafordæmi

sem takmarkar ekki þagnarskyldu lögreglu um afhendingu gagna líkt og kveðið er á um í 3. mgr.
4. gr. upplýsingalaga sem áður hafa verið rakin.

5 Bjargir lögreglu varðandi eftirlit

Líkt og rakið hefur verið styðst lögregla gjarnan við eftirlitsmyndavélar til að sinna lögbundnu hlutverki sínu í samræmi við 2. mgr. 1. gr. lögreglulaga. Í þessum kafla verða skoðuð nánar þau úrræði eða bjargir sem lögreglan hefur yfir að ráða í því samhengi. Í ljósi þeirrar staðreyndar að eftirlitsmyndavélar lögreglu eru ekki betur skilgreindar í lögnum en raun ber vitni, verður hér eftir aðeins fjallað um þann eftirlitsmyndavélabúnað sem beinist gegn almenningi og/eða þeim sem beint er í almannarými fremur en þeim sem beitt er við sérstakar aðgerðir eða gegn takmörkuðum hópi.

Líkt og áður hefur verið greint frá, afmarkast viðfangsefni þessa verkefnis við eftirlitsmyndavélar á höfuðborgarsvæðinu. Var því upplýsinga aflað frá LRH um tegundir eftirlitsmyndavéla sem lögregla hefur yfir að ráða sem Ásgeir Þór Ásgeirsson, yfirlögregluþjónn svaraði (munnleg heimild 7. og 8. apríl 2021). Hér verður gerð stuttleg grein fyrir helstu björgum lögreglunnar sem Ásgeir tilgreindi í svörum sínum en ekki fellur allur eftirlitsmyndavélabúnaður, sem upplýsingar fengust um, innan efnissviðs þessa verkefnis þó hann falli undir hugtakið eftirlitsmyndavél í víðasta skilningi þess. Stuðst við þann upptökubúnað sem fellur undir skilgreiningu löggjafans *rafrænni vöktun* og áður hefur verið útskýrt.

Rauðljósa- og hraðamyndavélar eru settar upp við gatnamót en þær eru einnig færanlegar þar sem LRH rekur einnig sérstakan myndavélabíl sem notaður er við hraðamælingar.

Búkmyndavélar (e. Body-worn camera): Allir lögreglumenn hjá LRH bera búkmyndavélar á sér við skyldustörf. Í viðtali um nýjar búkmyndavélar lögreglunnar sagði Ásgeir Þór Ásgeirsson yfirlögregluþjónn að helsti tilgangur þeirra væri að afla betri sönnunargagna sem og að með vélunum næðist einnig sjónarhorn lögreglumanna sem gæti varpað ljósi á atburðarás á vettvangi (Nadine Guðrún Yaghi, 2019). Árið 2019 voru búkmyndavélar gerðar að staðalbúnaði lögreglumanna LRH (Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu, 2020-b). Þó búkmyndavélar falli ekki undir skilgreiningu *rafrænnar vöktunar* samkvæmt lögum, þá verður þeim gerð skil í þessu verkefni í ljósi þess hve mikilvægu hlutverki þær hafa gegnt sem og komið til álita vegna meðferðar persónuupplýsinga hjá lögreglu.

Vitnisauga (e. Eye-witness): Í svari ríkislögreglustjóra til Persónuverndar segir að vitnisauga-búnaðurinn taki upp hljóð og mynd. Hann hafi fyrst verið tekinn í notkun hjá lögreglu árið 2005 en að vélunum hafi fjölgað og sé nú að finna bæði í lögreglubifreiðum sem og bifhjólum. Þar kemur fram að tilgangur upptökunnar sé að varðveita sönnunargögn um umferðarlagabrot sem og önnur brot einstaklinga sem lögreglan hefur afskipti af. Í viðbótarupplýsingum sem embættið sendi segir enn fremur að megintilgangurinn sé að skrásetja brot og að taka niður frásögn grunaðra einstaklinga og vitna í þágu rannsókn mála (Persónuvernd, 2007).

Númeralestursmyndavélar er þær myndavélar sem greina skráningarnúmer ökutækja sem er ekið fram hjá þeim.

Enn fremur sagði Ásgeir Þór að LRH notfærði sér einnig dróna, Indico-upptökubúnað sem notaður er við yfirheyrslur í mynd og hljóði sem og eftirlitsmyndavélar á lögreglustöðvum, innan og utandyra. Drónar og upptökubúnaður vegna skýrslutöku fellur ekki undir hugtakið rafræn vöktun í skilningi laganna og er því ekki gerð frekari skil hér. Þar sem verkefnið snýr helst að eftirlitsmyndavélum verður fjallað ítarlegra um þær hér.

Eftirlitsmyndavélar/yfirlitsmyndavélar: Lögregla hefur yfir að ráða nokkrum fjölda eftirlitsmyndavéla. Auk vélanna sem staðsettar eru í miðbæ Reykjavíkur, Kópavogi, Garðabæ, Hafnarfirði, Mosfellsbæ og Seltjarnarnesi, eru eftirlitsmyndavélar einnig staðsettar á lögreglustöðvum. Lögreglan hefur þó mögulegt aðgengi að fleiri eftirlitsmyndvélum, því gróflega mætti skipta þeim upp í þrjá flokka eftir umsjónaraðilum. Um er að ræða vélar á vegum hins opinbera, ríkis og sveitarfélaga en staðsetningar þeirra eftirlitsmyndavéla er lögreglu yfirléitt fljótfengin. Einnig eru það eftirlitsmyndavélar á vegum lögaðila og að lokum myndavélar á vegum einstaklinga, til dæmis við heimili, sumarhús og í bifreiðum. Sambærilegar upplýsingar og eru um eftirlitsvélar hins opinbera, eru hins vegar ekki aðgengilegar um eftirlitsvélar í umsjón lögaðila og einstaklinga. Þegar á reynir í rannsóknnum sakamála getur því orðið tímafrekt og kostað mikinn mannafla fyrir lögreglu að reyna að staðsetja mögulegar eftirlitsmyndavélar og hafa uppi á eignum þeirra (Grímur Grímsson, munnleg heimild, 24. apríl 2021).

5.1 Upptökur sem sönnunargögn í sakamálu

Fulltrúar lögreglu hafa ósjaldan stigið fram á opinberum vettvangi og bent á notagildi eftirlitsmyndavéla við rannsóknir alvarlegra mála, svo sem Grímur Grímsson, yfirlögregluþjónn hjá LRH

(Jón Hlíðar Harðarson, 2017), Ásgeir Þór Ásgeirsson, yfirlögregluþjónn hjá LRH (Jón Hákon Halldórsson, 2017), Jóhannes Sigfússon, aðstoðaryfirlögregluþjónn hjá lögreglunni á Norðurlandi eystra (Þröstur Ernir Viðarsson, 2019) og Oddur Árnason, yfirlögregluþjónn hjá lögreglunni á Suðurlandi (Sigurður Bogi Sævarsson, 2021). Einnig hefur lögreglan bent á að þörf sé á fleiri eftirlitsmyndavélum og að tímabært sé að uppfæra þær sem fyrir eru. Má þar til dæmis nefna Jóhann Karl Þórisson, aðstoðaryfirlögregluþjónn hjá LRH (Sylvía Hall, 2020), Ásgeir Þór Ásgeirsson, yfirlögregluþjónn hjá LRH (Gunnar Atli Gunnarsson, 2017) og Snorra Magnússon, þáverandi formann Landssambands lögreglumanna (Benedikt Bóas Hinriksson 2017).

Við úrlausn Persónuverndar í máli nr. 2020010724, færði LRH meðal annars rök fyrir notkun vitnabúnaði [vitnisauga] og búkmyndavélum. Rök LRH voru að með þeim búnaði mætti afla betri sönnunargagna, auka gæði rannsókna og að meiri líkur væri á að bera kennsl á brotamenn sem og að búnaðurinn nytist ef ágreiningur skapast um atvikalýsingu.

Við framkvæmd verkefnisins var haft samband við Grím Grímsson, yfirlögregluþjónn og tengslafulltrúa Íslands hjá Europol, þar sem hann ítrekaði enn frekar gagnsemi eftirlitsmyndavélanna. En Grímur hefur mikla reynslu af rannsóknum umfangsmikilla sakamála og þótti höfundum að reynsla hans og þekking hans gæti reynst gagnleg til þess að svara spurningum höfunda. Taldi Grímur að upptökur úr eftirlitsmyndavélum hafi oft haft afar mikla þýðingu við sakamálarannsóknir, þá einkum í tengslum við skipulögð og alvarleg afbrot. Þannig hafi þær verið notaðar til að greina staðsetningu einstaklinga og/eða ökutækja sem og að varpa ljósi á atburðarás sakamála (Grímur Grímsson, munnleg heimild, 24. apríl 2021).

Raunhæft er að horfa til dómaframkvæmdar til að skoða notagildi eftirlitsmyndavéla. Í dómum sakamála má sjá að þær hafi oft á tíðum vegið þungt bæði þegar kom að rannsókninni sem slíkri og einnig í dómaframkvæmdinni. Sú var meðal annars raunin í máli Landsréttar nr. 51/2018 (Ákærvaldið gegn Thomas Frederik Møller Olsen, 2018), þar sem maður var fundinn sekur um að bana ungri konu. Við rannsókn málsins setti lögreglan mikinn mannafla og tíma í að skoða myndbandsupptökur til að rekja leiðir sakbornings og bortapóla. Í dómnum var áberandi að lögreglan kallaði eftir myndbandsupptökum frá hinum ýmsu stöðum, hvort sem það var frá hinu opinbera eða lögaðilum og einkaaðilum. Þannig tókst lögreglu að rekja ferðir sakbornings í málinu.

Eftirlitsmyndavélar gegndu einnig mikilvægu hlutverki við sönnunarfærslu sakamáls í máli Landsréttar nr. 615/2018 (Ákærvaldið gegn Degi Hoe Sigurjónssyni, 2018) á Austurvelli en þar náðist verknaðurinn á myndbandsupptökur og nýttar voru sem sönnunargögn í málinu.

Myndbandsupptökur hafa einnig nýst vel þegar þarf að styðja eða hrekja framburði einstaklinga. Í máli Héraðsdóms Reykjaness nr. S-740/2020 (Ákærvaldið gegn Vilhjálmi Árna Garðarssyni, 2020) var ekki unnt að horfa til framburðar sakbornings þar sem hann stangaðist á við myndbandsupptökur.

Eftirlitsmyndavélar hafa enn fremur verið nýttar þegar upp koma álitamál um starfshætti lögreglu. Má helst til nefna þrjú mál, sem mikið var fjallað um í fjölmiðlum, þar sem eftirlitsmyndavélar voru helstu sönnunargögnin sem ýmist studdu eða hröktu framburð vitna.

Árið 2015 var lögreglumaður dæmdur í máli héraðsdóms Norðurlands eystra nr. S-93/2015 (Ákærvaldið gegn X, 2015), fyrir fjárdrátt, fjársvik og rangar sakargiftir í opinberu starfi með því að hafa m.a. stöðvað erlenda ferðamenn fyrir of hraðan akstur, sekta þá og slá eign sinni á andvirði sektargreiðslanna. Í dómnum kemur fram að meðal sönnunargagna í málinu var ýmis upptökubúnaður lögreglu (vitnisauga, ratsjá, kort og ljósmyndir) sem gerði það kleift að hægt var að rekja ferðir bæði lögreglubifreiðarinnar sem og brotapolanna.

Eftirlitsmyndavélar sem staðsettar eru í fangamóttöku lögreglunnar gegndu mikilvægu hlutverki við sönnunarfærslu sakamáls í dómi Landsréttar nr. 84/2018 (Ákærvaldið gegn Sigurði Árna Reynissyni, 2018) en í því máli var lögreglumaður dæmdur fyrir að hafa beitt handtekinn mann of miklu valdi. Ítrekað var vitnað í upptökur eftirlitsmyndavélanna við sönnunarfærslur dómsins.

Árið 2020 var lögreglumaður ásakaður um að hafa beitt miklu harðræði við handtöku einstaklings sem að sögn hlaut meðal annars hugsanlegt kjálkabrot, tannbrot ásamt fleiri áverkum við handtökuna. Hvorki vitnisaugu lögreglumanna né myndbandsupptökur úr öðrum öryggismyndavélum á vettvangi studdu hins vegar framburð vitnisins (Andri Eysteinnsson, 2020 og Lögreglan, 2020, 16. febrúar). Síðar voru ummæli fréttamiðils um lögreglumanninn dæmd ómerk í einkaréttarmáli og honum jafnframt dæmdar miskabætur í máli héraðsdóms Reykjaness nr.1032/2020, (A gegn Lilju Katrínu Gunnarsdóttur, 2020). Í dómnum var tekið fram að myndbandsupptökur af vettvangi hefðu ekki stutt framburð um hrottalega líkamsárás líkt og blaðamaður benti til í umræddri frétt.

Með tilliti til þessa var tilhögun eftirlitsmyndavélanotkunar lögreglunnar á hinum Norðurlöndunum skoðuð, sem og löggjöfin í kringum hana sem farið verður yfir í næsta kafla.

Af framansögðu má sjá að það reynir ekki einungis á bjargir lögreglu þegar kemur að eftirlitsmyndavélanotkun við framkvæmd löggæslustarfa og rannsóknir mála heldur þarf lögreglan oft á tíðum að treysta á úrræði borgarans í þeim efnum. Því þótti við hæfi að reyna að varpa ljósi á helstu áhrifa- og umhverfispætti sem koma til álykta í tengslum við myndavélanotkun í löggæslutilgangi með gerð nokkurs konar hagsmunaaðilagreiningu. Hagsmunaaðilar eru þeir sem hafa einhvers konar en um leið veigamikla aðkomu að viðfangsefninu og hafa þar með hagsmuna að gæta. Hagsmunaaðilar geta verið beggja megin linsunnar og eru skilgreindir hér sem lögreglan, almenningur og Persónuvernd.

Lögreglan: Þarf að uppfylla lögbundnu hlutverki sínu, meðal annars við að gæta almannaöryggis, halda uppi lögum og reglu og leitast við að tryggja réttaröryggi borgaranna sem og að stemma stigu við afbrotum og koma í veg fyrir athafnir sem raska öryggi borgaranna.

- Við framkvæmd ofantalinna verkefna, auk fleiri verkefna, hefur lögregla úr ýmsum björgum að ráða, þar á meðal eftirlitsmyndavélum.
- Lögregla nýtir upptökur úr eftirlitsmyndavélum við rannsóknir mála.
- Upptökur geta stutt eða hrakið framburði og eykur líkurnar á réttlátri málsmeðferð.
- Getur verið sönnun í málum þar sem lögreglumenn eru sakaðir um refsiverða háttsemi í störfum, hvort sem er til sýknu eða sektar.

Almenningur getur bæði sætt upptökum á eftirlitsmyndavélum lögreglu, sem og verið umsjónaraðili eftirlitsmyndavéla sem láta lögreglu í té gögn úr upptökubúnaði sínum.

- Vegfarendur sem nást á upptökur úr eftirlitsmyndavélum lögreglu. Þannig eru persónuupplýsingar þeirra eða persónugreinanlegar upplýsingar um þá, mögulega skráðar og unnar hjá lögreglu, í skilningi laganna um vinnslu persónuupplýsinga.
- Almenningur hefur rétt á að njóta persónuverndar og friðhelgi einkalífs sem og hefur hann rétt á að vita hvar vinnsla persónuupplýsinga um hann fer fram.
- Almenningur getur verið tjónþoli eða þolandi í hvers konar sakamálum hvar myndbandsupptökur geta varpað ljósi á atvik.
- Almenningur afhendir lögreglu gögn úr eftirlitsmyndavélum sínum, eða upptökur hvers konar sem sönnunargögn við rannsóknir mála.

Persónuvernd hefur eftirlit með því að farið sé að lögum og reglum við vinnslu persónuupplýsinga.

- Persónuvernd þarf að leysa úr álitamálum um notkun lögreglu á eftirlitsmyndavélum.

- Krefst lagalegra túlkana á hlutverki stofnana og framkvæmd kvörtunarefnis.

Líkt og sjá má endurspeglar þessi hagsmunaaðilagreining að vissu marki skilgreiningu Gríms á umsjónaraðilum eftirlitsmyndavéla sem greint var frá í kafla fimm.

5.2 Nefnd um eftirlit með lögreglu

Að framansögðu, þykir við hæfi að fjalla stuttlega um Nefnd um eftirlit með lögreglu (hér eftir einnig NEL) sem fer með álitamál er varða starfshætti lögreglu. NEL hóf störf þann 1. janúar 2017 (Stjórnarráðið, e.d.) en á vefsíðu nefndarinnar segir um hlutverk hennar:

1. Að taka við kæru á hendur starfsmanni lögreglu fyrir ætlað refsivert brot við framkvæmd starfa hans.
2. Að taka við kvörtun vegna starfsaðferða lögreglu eða framkomu starfsmanns lögreglu sem fer með lögregluvald;
3. Að taka til athugunar mál þegar maður lætur lífið eða verður fyrir stórfelldu líkamstjóni í tengslum við störf lögreglu, óháð því hvort grunur er um refsivert brot;
4. Að taka atvik og verklag lögreglu til skoðunar að eigin frumkvæði þegar nefndin telur tilefni til.

(Nefnd um eftirlit með lögreglu, e.d.)

Í ljósi þessa má sjá að hljóð- og myndupptökur gegna mikilvægu hlutverki í störfum NEL við að skera úr um álitamál, hvort sem er um upptökur frá lögreglunni að ræða eða öðrum. Því mætti ætla að upptökur úr eftirlitsmyndavélum, til dæmis búkmyndavélum og vitnisauga lögreglu, kæmi NEL að góðum notum við úrlausnir mála til að varpa ljósi á rétta atburðarás og yrði NEL og öllum hagsmunaaðilum, til hagsbóta að hafa fleiri upptökur en færri.

Ársskýrslur NEL veita ágæta innsýn í störf nefndarinnar og þau mál sem fyrir hana koma meðal annars þeim er tengjast eftirlitsmyndavélum lögreglu. Í skýrslunum má einnig finna tillögur nefndarinnar til úrbóta fyrir lögreglu ásamt öðru gagnlegu efni. Í ársskýrslunni fyrir árið 2017 reifar NEL meðal annars notkun búkmyndavéla og upptökubúnaðar í lögreglubifreiðum, en þar segir: „Oft eru upptökur úr þessum myndavélum einu sönnunargögnin um það sem fram fer. Þá hefur borið á því í lögreglubifreiðum að kveikt sé á upptökubúnaði í lögreglubifreið en ekki kveikt á hljóðupptöku, sem er afleitt“. Nær orðrétt ítrekar NEL sömu setningu í tveimur næstu ársskýrslum (Nefnd um eftirlit með lögreglu, 2018). Ágæti búkmyndavéla er svo ítrekað í ársskýrslunni fyrir árið 2019 en þar kemur reglulega fram að oft séu myndbandsupptökur búkmyndavélanna einu sönnunargögnin um það sem fram hefur farið. Segir enn fremur í

skýrslunni: „Nefndin bendir á að mikilvægt sé fyrir lögreglumenn að nota búkmyndavélar og reyna eins og kostur er að tryggja að búnaðurinn virki eins og honum er ætlað“. (Nefnd um eftirlit með lögreglu, 2020).

Í fyrrgreindri ársskýrslu fyrir árið 2018 gerir NEL athugasemd við það í hve stuttan tíma lögreglan geymir myndbandsupptökur en hún telur skynsamlegt að geymslutíminn verði lengdur í að minnsta kosti þrjú mánuði. Þannig telur NEL að rýmri geymslutími á myndefnum úr búkmyndavélum ásamt eftirlitsmyndavélum úr lögreglubifreiðum og lögreglustöðvum, geti varpað ljósi á atvik mála. Samkvæmt upplýsingum frá LRH eru upptökur úr eftirlitsmyndavélum lögreglunnar í miðborginni og öðrum vélum er tengjast sveitarfélögunum nú geymdar í 30 daga. Myndbandsefni úr búkmyndavélum lögreglu ásamt vitnisaugum lögreglubifreiðanna eru geymd í tvö ár en það efni sem hefur sönnunargildi í sakamálum er geymt sér. Myndbandsupptökur úr eftirlitsmyndavélum sveitarfélaganna sem geta greint skráningarnúmer bifreiða eru einnig geymdar í 30 daga (munnleg heimild, Ásgeir Þór Ásgeirsson, 7. apríl 2021).

6 Tilhögun á Norðurlöndunum

Á Norðurlöndunum eru lagaheimildir lögreglu fyrir notkun eftirlitsmyndavéla heldur afdráttarlausari en hér á landi þó þær séu misríkar og -ítarlegar. Hins vegar ber að hafa í huga að Noregur, Finnland, Svíþjóð og Danmörk hafa öll yfir leyni- og/eða öryggisþjónustum að ráða sem veita þeim ríkari heimildir til eftirlits með borgurunum þó réttindi hinnar almennu lögreglu séu minni. Hér verður gerð grein fyrir helstu heimildum lögregluliða á hinum Norðurlöndunum varðandi eftirlit.

Noregur: Árið 2018 var gerð lagabreyting á norsku lögreglulögunum (*n. Lov om politiet*) er nýrri grein (*n. Kameraovervåkning*) var bætt við kaflann „Om utførelsen av polititjenesten“ þar sem heimild til notkunar eftirlitsmyndavéla er gerð ágæt skil. Þann kafla mætti heimfæra á III. kafla íslensku lögreglulaganna „Skyldur lögreglumanna og framkvæmd lögreglustarfa“.

Svíþjóð: Í sænskum lögum sem útfæra má sem lög um meðferð persónuupplýsinga hjá lögreglu á grundvelli sakamála nr. 2018:1693 (*s. Lag om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område*), eru listuð þau verkefni sem lögreglu er heimilt að beita eftirliti við (*s. Uppgifter som behövs för övervakningen*). Einnig tóku þar nýlega í gildi sértæk „Lög um eftirlitsmyndavélar“ (*s. Kamerabevakningslag*) nr. 2018:1200 sem varða meðal annars notkun eftirlitsmyndavéla í löggæslutilgangi. Með setningu laganna var eftirlit með borgurunum heimilað í mun ríkara mæli en áður og án leyfa Datainspektionen (Regeringskansliet, 2019) sem líkja má við Persónuvernd hér á landi.

Finnland: Í finnsku lögreglulögunum (*f. Poliisilaki*) nr. 22.7.2011/872 eru að finna sérstakar heimildir til notkunar lögreglu á eftirlitsmyndavélum á almenningssvæðum. Þar í landi rekur lögreglan enn fremur sérstakan gagnagrunn (*e. The national police board's surveillance camera mapping system*) yfir eftirlitsmyndavélar á almenningssvæðum sem lögreglan, tollurinn og landamæraeftirlitið hafa aðgang að. Í gagnagrunninn er staðsetning eftirlitsvélanna skráð sem og upplýsingar um eigendur þeirra. Skráning í gagnagrunninn er eigendum valkvæð. Tilgangur gagnagrunnsins er að auðvelda lögreglu við rannsóknir mála svo hún geti á skjótan máta aflað gagna úr eftirlitsmyndavélunum ef á reyndir (Poliisi, e.d.). Með skráningu í gagnagrunninn fær

lögreglan þó ekki beinan aðgang að eftirlitsmyndavélunum sjálfum heldur getur lögreglan eingöngu kallað eftir gögnum úr þeim ef ástæða þykir. Þegar brot hefur átt sér stað á sér stað þarf lögreglan ekki að leita eftir eftirlitsmyndavélum í einkaeigu í nágrenni brotsins heldur er einfaldlega hægt að fletta þeim upp í gagnagrunninum. Þannig sparast tími og fyrirhöfn við rannsóknir mála. Með því að geta nálgast efnið það fljótt, lágmarkast jafnframt hættan á að upptökum hafi verið eytt þegar lögregla reynir að nálgast efnið. Markmið finnsku lögreglunnar er að hafa sem flestar eftirlitsmyndavélar í landinu á skrá í gagnagrunninum (Hasnat, 2019).

Danmörk: Í Danmörku eru í gildi sérstök *eftirlitsmyndavéla*lög (*d. lov om tv-overvågning*) sem meðal annars takmarka heimildir almennings til að beina eftirlitsmyndavélum sínum á almenningssvæði en veita lögreglu hins vegar aukið svigrúm til þess. Árið 2020 var nýjum kafla bætt í dönsku *réttarfarslögin* (*d. Retsplejeloven*) „Indgreb i meddelelshemmeligheden, observation, dataaflæsning, forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation, blokering af hjemmesider og overtagelse af tv-overvågning“ sem þýða mætti sem hlustun, eftirlit, gagnalestur, truflun eða lokun fyrir útvarpssendingar eða fjarskipti, lokun heimasíða og yfirtaka eftirlitsmyndavéla“. Með lögunum er löggæslustofnunum veittar ansi ríkar eftirlitsheimildir. Frá og með 29. mars 2021 var öllum eigendum eftirlitsmyndavéla í Danmörku, bæði einkaaðilum og opinberum stofnunum, skylt að skrá eftirlitsmyndavélar sínar í sérstakan gagnagrunn lögreglu fyrir eftirlitsmyndavélar (*d. Politiets Kameraregister; POLCAM*). Líkt og í Finnlandi mun skráningin þó ekki gefa lögreglunni sjálfkrafa aðgang að upptökunum úr eftirlitsmyndavélum heldur fær lögreglan yfirsýn yfir þær eftirlitsmyndavélar sem eru í landinu og getur leitað til eigendanna með skjótum og öruggum hætti til að fá aðgang að upptökunum í tengslum við rannsóknir mála. Að öllum minniháttar brotum ótöldum, bendir lögreglan á hversu stórt hlutverk eftirlitsmyndavélar hafa leikið við að upplýsa tvö alvarleg mál í Kaupmannahöfn, með svo skjótum hætti og raun bar vitni þegar annars vegar sprengja var sprengd við höfuðstöðvar danska skattsins árið 2019 og hins vegar við hryðjuverkaárásina á Krudttønden-sýnagóguna, bænahús gyðinga, árið 2015 (Politet, 2021).

Fyrirkomulag á Íslandi: Líkt og rakið hefur verið hér að ofan hafa bæði dönsk og finnsk löggæsluyfirvöld yfir að ráða ákveðnum gagnagrunni eða kerfi sem heldur utan um staðsetningar og ákveðnar grunnupplýsingar um staðsetningu eftirlitsmyndavéla og þá umráðamenn sem hafa yfir þeim að ráða. Lagasetning í þessum löndum leggur grundvöll fyrir umræddum kerfum. Höfundar báru þessa framkvæmd upp við fulltrúa lögreglunnar á Íslandi þar sem fram

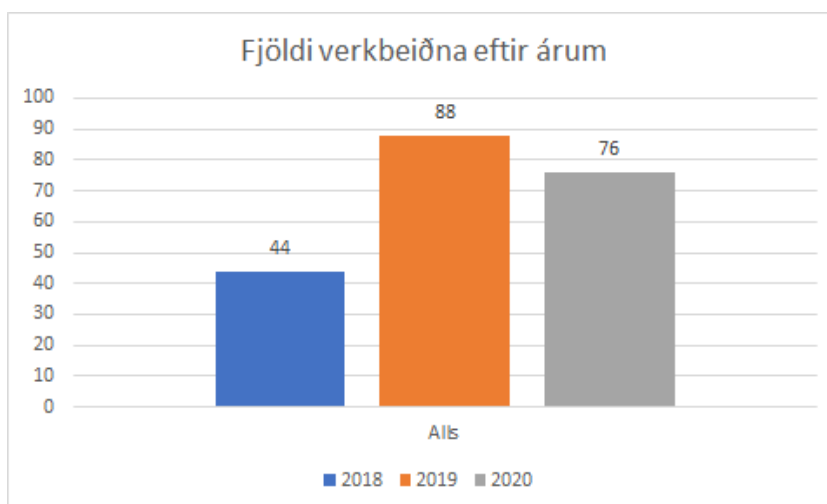
kom að hér sé ekkert sambærilegt kerfi líkt því sem er í Danmörku og Finnlandi Einnig kom fram að sú aðferð sem notast er við í Danmörku og Finnlandi yrði mikil bót fyrir lögregluna á Íslandi, einkum við skipulagðra og alvarlegra afbrota, hvort sem um skylduskráningar yrði að ræða eða valkvæmar (Grímur Grímsson, munnleg heimild, 24. apríl 2021).

7 Tölfræði yfir notkun eftirlitsmyndavéla

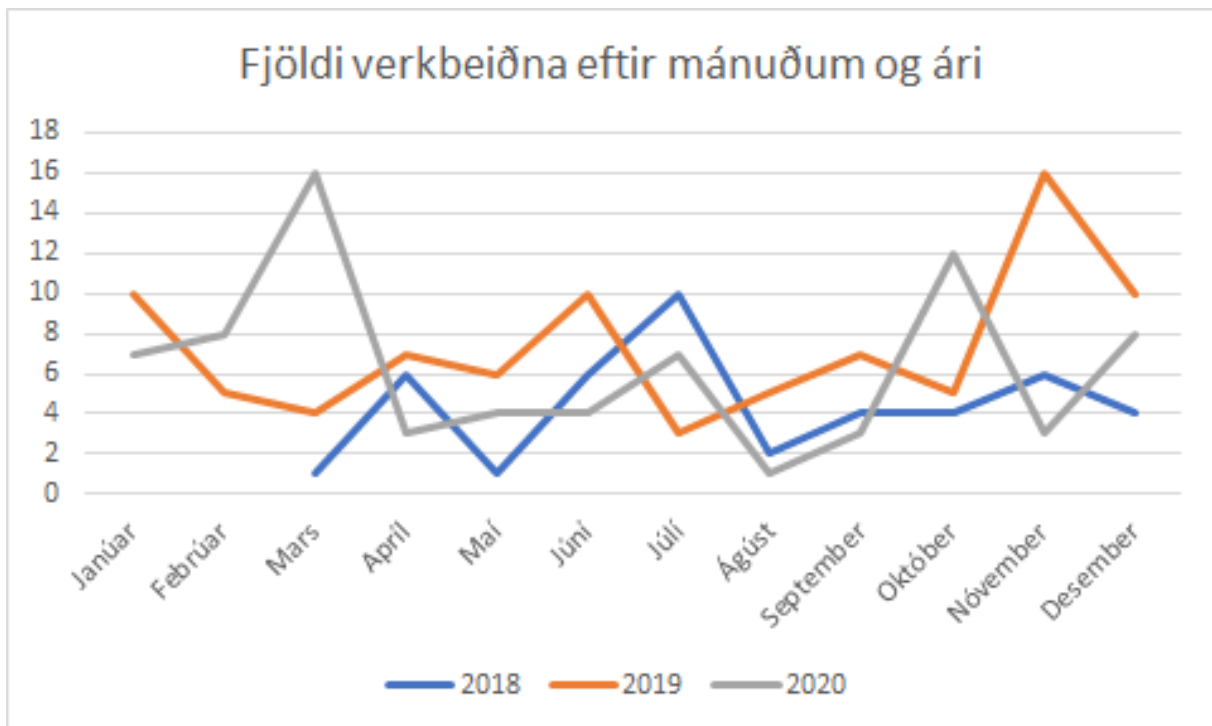
Í viðleitni til að greina betur umfang og notkun lögreglu á eftirlitsmyndavélum var við undirbúning verkefnisins haft samband við Rannveigu Þórisdóttur, þáverandi sviðsstjóra upplýsinga- og áætlanadeildar hjá LRH, til að afla tölfræðilegra upplýsinga á viðfangsefninu. Til að fá mælanlega notkun lögreglu á eftirlitsmyndavélakerfunum taldi Rannveig besta kostinn að greina verkbeiðnir. En til að fá upptökur út eftirlitsmyndavélunum þarf að senda inn sérstaka verkbeiðni. Því segir fjöldi verkbeiðna til um fjölda skipta sem lögreglumenn óska eftir að nota myndefni úr eftirlitsmyndavélunum, sem staðsettar eru í miðborg Reykjavíkur. Verkbeiðnir eru fylltar út með rafrænum hætti og eru skráðar inn í upplýsingakerfi lögreglunnar (LÖKE) undir málsnúmer. Þannig fást nákvæmar upplýsingar um tegundir mála sem um ræðir og hverjar niðurstöður verða í hverju máli (Rannveig Þórisdóttir, munnleg heimild 15. október 2020). Því voru verkbeiðnirnar greindar með tilliti til brotaflokka og lokaniðurstöðu mála.

Uppfærðra upplýsinga var aflað hjá Rannveigu, núverandi sviðsstjóra þjónustusviðs ríkislögreglustjóra, þann 14. apríl 2021. Við úrvinnslu gagnanna og myndræna framsetningu var notast við forritið Excel. Þau tölfræðigögn sem lágu til grundvallar voru tölur yfir fjölda verkbeiðna í LÖKE frá árunum 2018-2020.

Eins og sést á mynd 1 var heildarfjöldi verkbeiðna fyrir árið 2018 alls 44. Árið 2019 tvöfaldaðist heildarfjöldi verkbeiðna frá árinu áður, eða varð alls 88 talsins. Árið 2020 var fjöldi verkbeiðna 76 talsins. Heildarfjöldi verkbeiðna á



því tímabili sem höfundar **Mynd 1:** Fjöldi verkbeiðna á tímabilinu 2018-2020 skoðuðu var því samtals 208 talsins (Sjá mynd 1).



Mynd 2: Fjöldi verkbeiðna eftir mánuðum hvers árs

Þá var skoðuð dreifing verkbeiðna milli ára í þeim tilgangi að sjá hvort greinanlegur munur væri á verkbeiðnum eftir ákveðnum tíma árs. Eins og sjá má á línuriti yfir fjölda verkbeiðna eftir mánuðum á hverju ári (mynd 2), er ekki að greina ákveðið mynstur í fjölda verkbeiðna úr eftirlitsmyndavélum lögreglu. Má frekar segja það veki athygli hvernig fjöldi verkbeiðna dreifist yfir árið, á milli ára. Þá vekur fjöldi verkbeiðna í febrúar, mars og apríl árið 2020 athygli þar sem fjöldi beiðna er nokkuð hár. En á þessum tíma voru í gildi samkomutakmarkanir vegna heimsfaraldurs með tilheyrandi lokunum á Íslandi og mætti ætla að færri fólk hafi því verið á ferli.

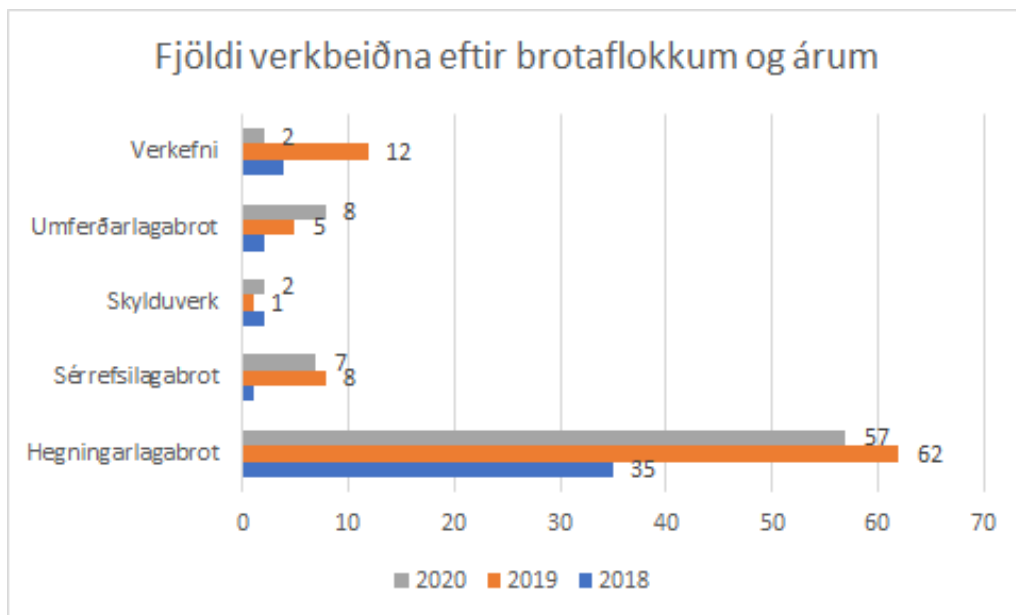
Við greiningu á fjölda verkbeiðna, voru verkbeiðnirnar skoðaðar eftir brotaflokkum. Brotaflokkar eru skilgreindir eftir því hvaða lögum brotið er gegn. Þannig mynda til dæmis almenn hegningarlög einn brotaflokk. Þeir flokkar sem lögregla skiptir brotum eftir eru *hegningarlög*, *sérrefsilagabrot* og *umferðarlagabrot*. Auk þess bætast við tveir flokkar sem eru verkefni og skylduverk lögreglu.

Verkefni er sá flokkur sem lögregla notast við eftirlitsmyndavélar til þess að leysa það. Um fjölbreytt verkefni getur verið að ræða en sem dæmi um verkefni lögreglu er leit að fólki og hefur lögregla gjarnan notast við eftirlitsmyndavélar við slík verkefni.

Skylduverk er annar flokkur þar sem lögregla hefur notast við eftirlitsmyndavélar til að upplýsa um ákveðin atriði. Þau atvik sem falla undir skylduverk lögreglu eru til dæmis óhöpp

eða slys á fólki. Það sem skilur á milli skylduverka lögreglu og annarra brotaflokka er það að þau verkefni sem falla undir skylduverk varða ekki brot á lögum.

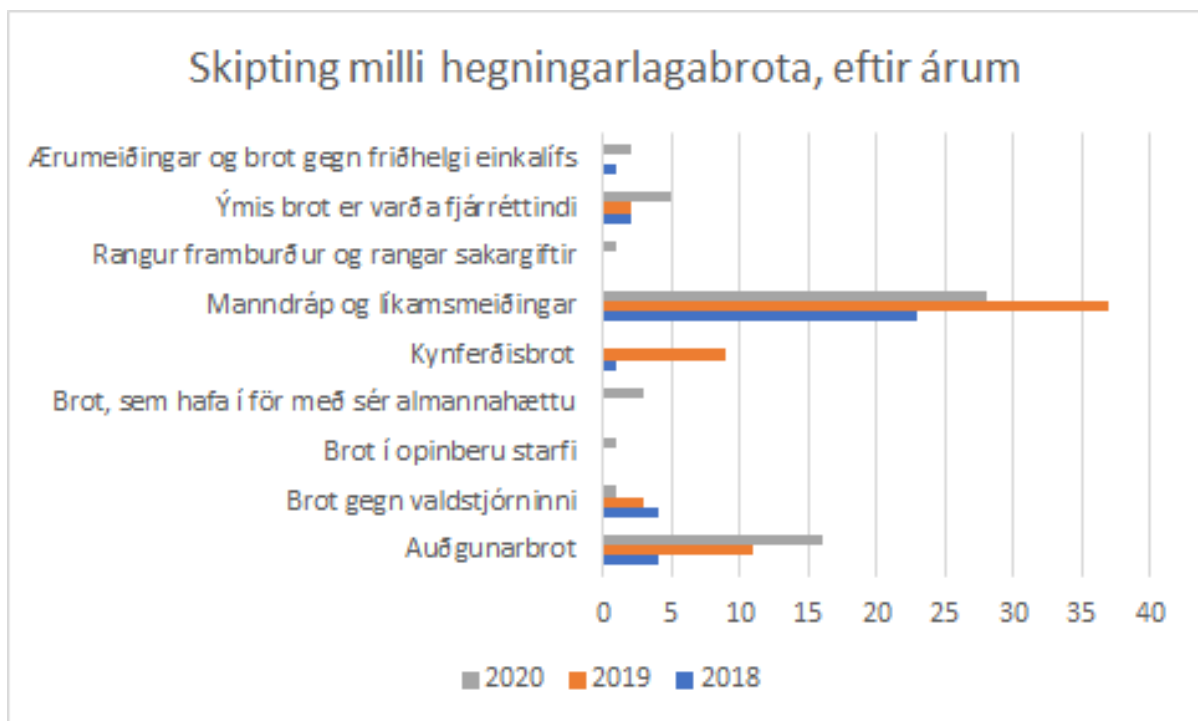
Fjöldi verkbeiðna árið 2018, var sem fyrr segir 44 talsins. 35 beiðnir voru til komnar vegna hegningarlaga brota, fjórar vegna annarra verkefna lögreglu, tvær vegna skylduverka, tvær vegna umferðarlaga brota og ein vegna sérrefsilaga brots. Árið 2019 voru verkbeiðnir alls 88 talsins. 62 beiðnir voru vegna hegningarlaga brota, 12 vegna annarra verkefna lögreglu, átta vegna sérrefsilaga brota og ein vegna skylduverka. Árið 2020 voru verkbeiðnirnar 76 talsins. Langstærsti hluti þeirra var vegna hegningarlaga brota eða 57 alls, átta vegna umferðarlaga brota, sjö vegna sérrefsilaga brota, tvö vegna skylduverka og tvö vegna annarra verkefna (sjá mynd 3).



Mynd 3: Fjöldi verkbeiðna eftir brotaflokkum og árum

Líkt og sjá má á mynd 3, notast lögreglan oftast við myndbandsupptökur í tengslum við rannsóknir á brotum sem falla undir flokkinn *hegningarlaga brot*. Því má ætla að upptökur úr eftirlitsmyndavélum hafi hvað mest sönnunargildi í þessum brotaflokki eða nýtast sem óbein sönnunargögn. Yfir allt tímabilið voru alls 154 verkbeiðnir, flestar sem segi árið 2019 eða 88.

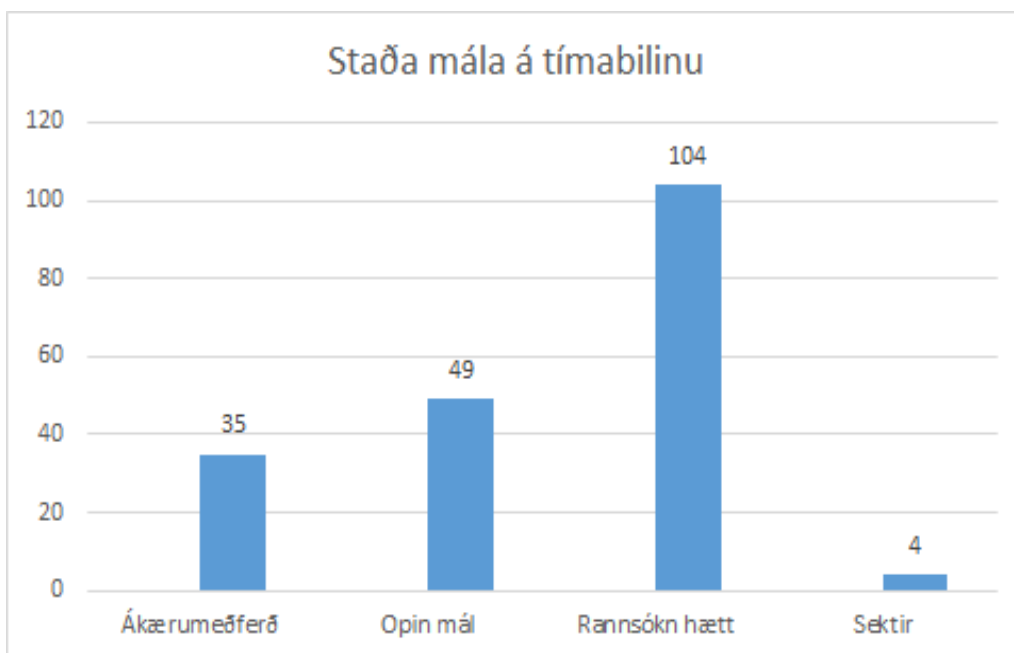
Næstflestar verkbeiðnir falla undir flokkinn *verkefni lögreglu*. Alls voru 18 verkbeiðnir yfir allt tímabilið sem var til skoðunar. Í ljósi þess hversu margar verkbeiðnir voru undir brotaflokknum *hegningarlagabrot*, þótti áhugavert að greina frekar hvers konar mál væru þar algengust. Fjöldmörg brot falla undir almenn hegningarlög og var því notast við grófflokkun brota eftir köflum í almennum hegningarlögum. Við skoðun á skiptingu milli brota innan hegningarlaga, (sjá mynd númer 4) kemur í ljóst að stærsti hluti verkbeiðna er vegna mála er varðar *manndráp og líkamsmeiðingar*. Má þar telja að skemmtanalið um helgar geti skýrt þennan fjölda verkbeiðna í tengslum við hópamyndun í og við skemmtistaði og áflog sem oft verða við þessa staði. Næstalgengasti brotaflokkurinn er flokkurinn *auðgunarbrot*. Undir hann falla afbrot á borð við þjófnað, gripdeild og fjársvik. Líkt og greint var frá áður, nýtast upptökur úr eftirlitsmyndavélum vel við rannsókn í þessum málaflokki bæði sem sönnunargögn eða óbeinar sannanir fyrir dómi. Er það talin vera ein ástæða fyrir fjölda verkbeiðna, en einnig ber að taka tillit til fjölda verslana og annarrar þjónustu sem má finna í miðborg Reykjavíkur.



Mynd 4: Skipting hegningarlagabrota, eftir árum

Þar sem allar verkbeiðnir eru skráðar í LÖKE er mögulegt að kalla fram hver lokastaða verður í þeim málum sem óskað er eftir upptökum úr eftirlitsmyndavélum. Með lokastöðu mála er átt við hvernig einstaka málum lýkur í meðferð lögreglu. Lokastaða mála hjá LRH er skipt í fjóra flokka, sem eru *ákærmeðferð*, *opin mál*, *rannsókn hætt og sektir*.

- Mál sem fara í ákærumeðferð eru þau sem fara frá lögreglu til ákærvaldsins til ákvörðunar um framhald þess samkvæmt 145. gr. sakamálalaga.
- Flokkurinn opin mál er þá þau mál sem eru enn til rannsóknar hjá lögreglu.
- Þau mál sem eru í flokknum rannsókn hætt, eru þau mál sem er búið að rannsaka og niðurstaða hefur verið sú að málið sé ekki líklegt til sakfellingar. Bæði lögreglumenn og saksóknarar geta ákveðið að hætta rannsóknum mála ef ákveðnum skilyrðum er fullnægt, þessir flokkar eru sameinaðir í einn flokk við tölfræðilega úrvinnslu. Þess má þó geta að hægt er að kæra ákvörðun um niðurfellingu á rannsókn sakamáls til ríkissaksóknara.
- Að lokum er flokkurinn *sektir*, en það eru þau mál sem hefur verið lokið með sektargreiðslu hjá lögreglu. Undantekningarlaust er þá um svokölluð játningarmál að ræða þar sem sakborningur hefur viðurkennt það sem honum hefur verið gefið að sök.

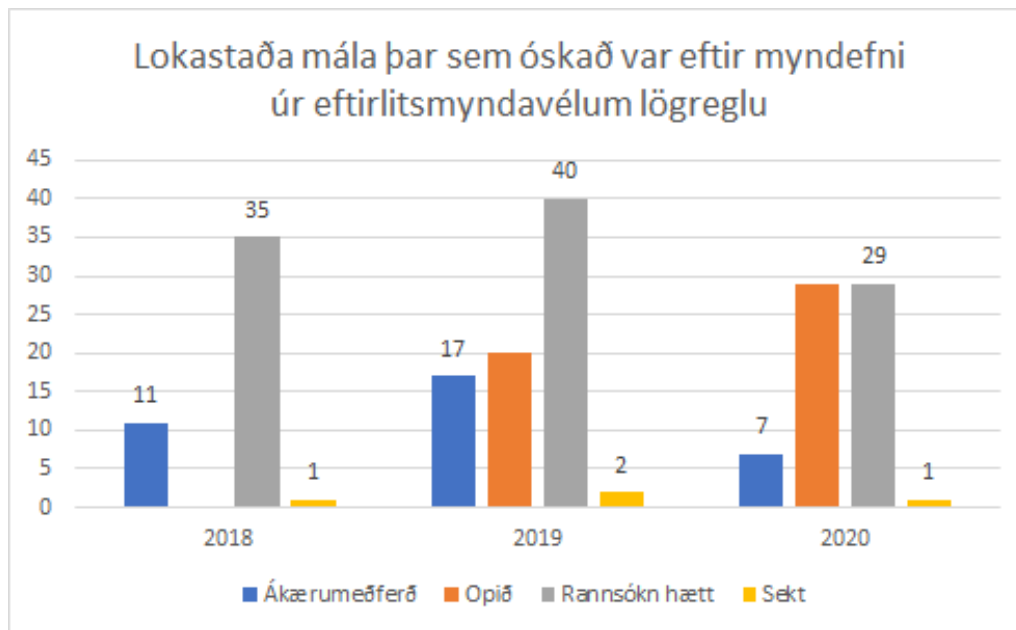


Mynd 5: Dreifing mála milli flokka í lokastöðu mála á tímabilinu 2018-2020

Á því tímabili sem var til skoðunar voru alls 192 mál sem fóru í einhvern af ofangreindum fjórum flokkum í lokastöðu mála hjá LRH. Flest málin fóru í flokkinn *rannsókn hætt* eða 104 talsins. 49 mál voru í flokknum *opin mál*. 35 málum hafði verið vísað í *ákærumeðferð* og aðeins fjórum málum hafði verið lokið með *sektargerð* (sjá mynd 5).

Staða mála milli ára skiptist þannig að flest mál sem voru í flokknum *ákærumeðferð* voru frá árinu 2018 og fæst frá árinu 2020. Skýrist það fyrst og fremst af tímalengd þar sem rannsóknir sakamála geta verið tímafrekar og eðlilegt að færri mál frá árinu 2020 séu komin í ákæru-

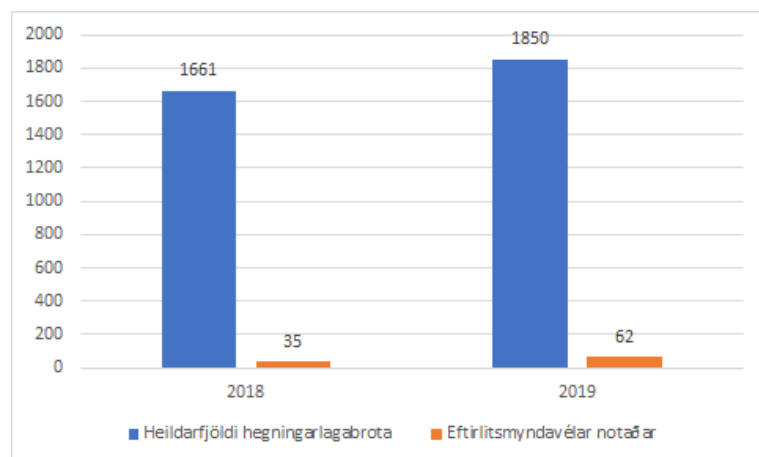
meðferð heldur en frá árinu 2018. Að sama skapi voru flest málin í flokknum *opin mál* frá árinu 2020 og fæst frá árinu 2018 (sjá mynd 6).



Mynd 6: Dreifing milli lokastöðu mála, eftir árum

Við yfirferð á tölfræðigögnunum má draga þá ályktun að lögreglan noti eftirlitsmyndavélar sínar ekki ýkja mikið við rannsóknir á sakamálum. Árið 2018 voru skráð *hegningarlagabrot* í miðborg Reykjavíkur alls 1.661, hvar eingöngu voru gerðar 35 verkbeiðnir vegna upptöku úr eftirlitsmyndavélunum. Árið 2019 voru hegningarlagbrotnin 1.850 og voru þar af 62 verkbeiðnir, líkt og sjá má á mynd 7 (Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu, 2020b).

Ekki liggja fyrir tölur um fjölda hegningarlagabrota í miðborginni fyrir árið 2020 en fjöldi hegningarlagabrota í miðborginni gefur ákveðna vísbendingu um fjölda



Mynd 7: Fjöldi hegningarlagabrota og fjöldi hegningarlagabrota þar sem eftirlitsmyndavélar voru notaðar með einhverjum hætti

afbrota og notkun eftirlitsmyndavéla lögreglu. Þó ber að túlka þessar tölur um notkun efnis úr eftirlitsmyndavélunum lögreglu með fyrirvara í þessu samhengi. Svæðið sem tölurnar ná yfir er mun stærra en það sem er til umræðu hér. Tölfræðin nær yfir afbrot sem framin eru á póst-

númerasvæði 101 í heild sinni en heildarfjöldi hegningarlaga brota er ekki sérstaklega skráður yfir það afmarkaða svæði þar sem eftirlitsmyndavélar lögreglu eru staðsettar í. (Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu, 2020b).

Það skal þó hafa í huga að framangreind tölfræði byggir á skráningu lögreglumanna í kerfi lögreglunnar og geta þar orðið mistök við skráningar rétt eins og í öðru. Þá er ekki hægt að útiloka að þegar eftirlitsmyndavélarnar eru notaðar til verkefni lögreglu að það sé ekki skráð í kerfi þar sem aðeins er notast við „beina útsendingu“ eins og við leit að fólki eða öðrum verkefnum þar sem ekki er þörf á að fá upptöku úr eftirlitsmyndavélunum. Þá hafa vissir rannsóknarlögreglumenn og varðstjórar aðgang að eftirlitsmyndavélunum og geta athugað ákveðin atriði án þess að kalla eftir upptöku eða fylla út verkbeiðni.

Vert er að benda á að besta mælieiningin til að meta árangur eða notagildi eftirlitsmynda véla lögreglunnar, er þó ekki að skoða verkbeiðnanotkun í samræmi við lokastöðu málanna í LÖKE, svo sem *ákærumeðferð*. 3. mgr. 18. gr. sakamálalaga kveður meðal annars á um að við rannsóknir mála skuli gæta jafnt þeim atriðum sem horfa til sýknu og sektar. Þannig geta upptökur fært sönnur fyrir því að ekki hafi verið fótur fyrir meintu kæruefni eða afbroti og/eða geta leitt til þess að mál sé fellt niður því það er ekki talið líklegt til sakfellingar. Fjöldi ákæra gefur því ekki rétta mynd yfir fjölda skipta sem upptökur hafa komið að notum við rannsóknir mála. Myndbandsupptökur geta einnig komið að notum ef þær leiða til þess að rannsókn sé hætt því þær sýni fram á aðra atburðarás eða hrekji framburð um meint afbrot.

8 Niðurstöður og umræður

Tilgangur þessa verkefnis var að skoða lagaumhverfi lögreglu er varðar notkun eftirlitsmyndavéla. Viðfangsefnið var afmarkað við þær eftirlitsmyndavélar sem beinast að almenningi, á almenningssvæðum. Þannig var til dæmis notkun eftirlitsmyndavéla á grundvelli reglugerðar um sérstakar aðferðir og aðgerðir lögreglu við rannsóknir sakamála nr. 516/2011, ekki til skoðunar.

Eftirlitskenningar hafa lengi verið hugðarefni fræðimanna. Rakin hefur verið þróun eftirlitskenninga frá 18. öld fram til nútímans en samhliða því og tækninni fleygir fram hafa eftirlitskenningar breyst og þær aðlagðar nútímanum. Nú til dags eru eftirlitskenningar gjarnan skoðaðar samhliða eða í tengslum við afbrotavarnir. Í nútímasamfélögum þykir notkun eftirlitsmyndavéla eðlilegur hluti afbrotavarna. Á það bæði við um hið opinbera, eins og lögreglu, sem og einkaaðila en algengt er að slíkar vélar séu einmitt við heimili fólks, svo eitthvað sé nefnt. Ýmsar kenningar hafa sýnt fram á að eftirlitsmyndavélar geta haft jákvæð áhrif á hegðun fólks og dregið úr fráviks- eða afbrotahegðun þess. Því hafa mörg lögreglulið innleitt staðbundnar afbrotavarnir hvar eftirlitsmyndavélar eru þáttur við það kerfisbundna eftirliti.

Flestar þær íslensku rannsóknir sem fjalla um eftirlitsmyndavélar, tengjast helst persónuvernd og friðhelgi einkalífs. Færri tengjast löggæslu beint, þó finna megi íslenskar rannsóknir um eftirlitsmyndavélar eru þær utan efnissviðs þessa verkefnis. Þannig telja höfundar þetta verkefni vera fyrst sinnar tegundar hér á landi sem beinst almennt að eftirlitsmyndavélum við löggæslu en er ekki afmarkað við einstaka bjargir lögreglu.

Í upphafi verkefnisins var lagt upp með eftirfarandi rannsóknaspurningu:

Hvaða lagaheimildir gilda um notkun lögreglu á eftirlitsmyndavélum?

Til að svara rannsóknarspurningunni leituðust höfundar við að skilgreina það lagaverk sem gildir um eftirlitsmyndavélar lögreglu. Þá var skriflegra heimilda aflað um viðfangsefnið sem og voru sendar fyrirspurnir á fulltrúa lögreglu og að lokum var tölfraðilegra gagna aflað til að varpa

ljósi á notkun LRH á eftirlitsmyndavélum embættisins í miðbæ Reykjavíkur. Verður hér rannsóknarspurningunni svarað með umræðum um niðurstöðu hennar.

Eina skýra og beina lagaheimildin um notkun eftirlitsmyndavéla við löggæslu er að finna í 1. mgr. 110. gr. umferðarlaga sem felur í sér gjaldskylduákvæði við brotum sem numin eru á löggæslumyndavélar. Önnur bein eða afdráttarlaus heimildarákvæði eru ekki að finna í lögum heldur eru heimildir byggðar á túlkun mismunandi laga. En þó afdráttarlausar heimildir séu ekki að finna í lögum þá útilokar það ekki að lögreglu sé heimilt að nota eftirlitsmyndavélar við löggæslustörf. Verður hér gerð grein fyrir þeim lagaákvæðum sem heimildirnar byggjast á.

Heimildir lögreglu til notkunar eftirlitsmyndavéla, við almenn löggæslustörf, hafa helst verið heimfærðar á 2. mgr. 1. gr. lögreglulaga sem kveður á um *hlutverk og skyldur lögreglunnar*.

Enn fremur hafa heimildir verið byggðar á *almennum reglum um heimildir um vinnslu persónuupplýsinga*, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 9. gr. persónuverndarlaga. Þar kveður á um nauðsyn vinnslunnar til að fullnægja þeirri lagaskyldu sem hvílir á lögreglu. Samsvarandi ákvæði er nú að finna í a-lið, 1. mgr. 4. gr. nýlegra laga um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi, *meginreglur um vinnslu persónuupplýsinga*.

Þannig má segja að veigamikill hluti starfsemi lögreglu hafi í gegnum tíðina fallið undir persónuverndarlögin. Bragarbót hefur þó orðið á lagaumhverfinu með tilkomu nýrra laga. *Lög um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi* sem líkt og heiti þeirra bendir til eru sérsniðin að löggæslustörfum. Þrátt fyrir það hefur löggjafinn enn ekki skilgreint hugtökin *eftirlitsmyndavélar* né *löggæslumyndavélar* sérstaklega. Löggjafinn hefur heldur ekki veitt lögreglu afdráttarlausar lögbundna heimild til notkunar á eftirlitsmyndavélum líkt og komið hefur fram. Það er því viðeigandi að ítreka orð Bjargar Thorarensen (2018, bls. 38) „Lög skulu vera skýr og afdráttarlaus en séu þau torskilin eru þau líkleg til að afvegaleiða menn“.

Núverandi framsetning lagaheimilda til eftirlitsmyndavélanotkunar getur varla talist gagnsæ eða auðskilin fyrir hinn almenna borgara eða lögregluna sem slíka. Heldur er hætt við að hún ýti undir réttaróvissu sem krefst gjarnan lögfræðilegrar túlkunar sem skera þarf úr um með ákvörðunum stjórnvalda líkt og Persónuvernd. Velta höfundar því upp þeirri spurningu hvort ekki væri til hagsbóta ef lagaheimildir lögreglu til notkunar á eftirlitsmyndavélum væru beinar og með afdráttarlausum hætti? Skýrari lagaheimildir gætu lágmarkað lögfræðileg álitafni tengdum notkun eftirlitsmyndavéla,

jafnt fyrir lögreglu, hinn almenna borgara sem og Persónuvernd og um leið að draga úr réttaróvissu?

Við greiningu á tölfræðigögnum á verkbeiðnum vegna upptaka úr eftirlitsmyndavélum í miðbænum mátti sjá að lögreglan notast oftast við myndbandsupptökur í tengslum við rannsóknir á hegningarlögreglum. Þessar niðurstöður vísa til þess að upptökur úr eftirlitsmyndavélum hafi hvað mest sönnunargildi í við rannsóknir hegningarlögregla eða nýtast sem óbein sönnunargögn. Skoðuð var tölfræði yfir nýtingu lögreglu á upptökum úr eftirlitsmyndavélum í miðbæ Reykjavíkur, við rannsóknir mála. Bentu niðurstöðurnar til þess að upptökur séu almennt ekki mikið notaðar við rannsóknir sakamála. Af 1661 málum árið 2018 voru upptökur einungis notaðar við rannsóknir 35 mála eða um 2%, sem er svipað og árið áður. Í LÖKE er málum skipt í níu brotaflokkum í hegningarlögum. Af þeim reyndust flest mál falla í flokkinn *manndráp og líkamsmeiðingar*. Rangur framburður og rangar sakargiftir eru sá flokkur sem fæst mál féllu undir.

Við framkvæmd verkefnisins kviknuðu þó enn fleiri spurningar í tengslum við viðfangsefnið sem ekki var sérstaklega leitað svara við en var þó víða komið inn á.

Má þar nefna að í 2. tölul. 2. mgr. 1. gr. laga um opinber skjalasöfn er eftirfarandi skilgreining á hugtakinu *skjal*: „Hvers konar gögn, jafnt rituð sem í öðru formi, er hafa að geyma upplýsingar og hafa orðið til, borist eða verið viðhaldið við starfsemi á vegum stofnunar eða einstaklings“. Þannig má sjá að upptökur úr eftirlitsmyndavélum flokkast undir skilgreininguna skjal. Í kafla 4.4 um lög um vinnslu persónuupplýsinga í löggæsluskyni er vikið að mögulegu ósamræmi í lögnum við ákvæði laga um opinber skjalasöfn. Í 1. mgr. 14. gr. laga um vinnslu persónuupplýsinga í löggæsluskyni segir „um varðveislu persónuupplýsinga fer eftir lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga og lögum um opinber skjalasöfn“. Enn fremur kveður 2. mgr. á um að hinn skráði hafi rétt á að fá persónuupplýsingum er varða hann sjálfan eytt, með ákveðnum skilyrðum þó. Hins vegar segir í 14. gr. laga um opinber skjalasöfn að stofnunum sé óheimilt að ónýta eða farga nokkru skjali í skjalasöfnum þeirra. Í ljósi þessa væri áhugavert að greina hvenær og hversu þröngt skuli túlka undanþáguákvæði sem um eyðsluna gildir svo hún leiði ekki til eyðingar skjala sem eru afhendingarskyld til opinbers skjalasafns, líkt og fram kemur í frumvarpinu til laganna. Í kafla 5.2. um NEL var vikið að geymslutíma efnis úr bókmyndavélum lögreglu. En bjargir lögreglu tengdar hljóð- og myndbandsupptökum eru

margskonar. Því mætti spyrja hversu lengi á að varðveita upptökur úr eftirlitsmyndavélum, hvaða upptökum má eða skal eyða og hvaða upptökur ber lögreglu að varðveita?

Þannig sjá höfundar ýmis tækifæri til frekari greininga á viðfangsefninu sem áhugavert væri að sjá nánari umfjöllun um, má þar nefna eftirfarandi:

- Líkt og fram kemur í kafla 1.2 eru ýmis heiti notuð yfir eftirlitsmyndavélar lögreglu, samanber eftirlitsmyndavélar eða löggæslumyndavélar. Hægt væri að spyrja hvaða bjargir lögreglu falla undir *rafræna vöktun* í skilgeiningu laganna? Má þar meðal annars nefna upptökur úr drónum (flygildum) sem ekki var vikið að í þessu verkefni.
- Afbrotavarnir eða forvarnargildi og fælingarmáttur eftirlitsmyndavéla í miðbænum. Hefur afbrotum fækkað á þeim svæðum sem eftirlitsmyndavélar hafa verið settar upp á? Eða eru þær helst nýttar til að auðkenna einstaklinga líkt og Piza, Welsh, Farrington og Thomas (2019) komust að í rannsókn sinni?
- Jafnvægið á milli notagildis og kostnaðar. Spara eftirlitsmyndavélar mannafla og þar með kostnað, til dæmis við rannsóknir mál? Má þar nefna við leit að eftirlitsmyndavélum sem kunna eða kunna ekki að vera til staðar.
- Siðferðilegi þátturinn. Hvar liggja mörkin, hversu langt má lögreglan ganga við eftirlit?

Ljóst er að enn er mörgum spurningum ósvarað þegar kemur að eftirlitsmyndavélanotkun í löggæslutilgangi. Er það því von höfunda að verkefni þetta notist til vitundarvakningar og frekari skoðunar á lagaverki sem og rekstrarumhverfi lögreglu á eftirlitsmyndavélum.

8.1 Tillögur til úrbóta

Í inngangi verkefnisins var tekið fram að höfundar höfðu ákveðnar hugleiðingar til hliðsjónar við vinnslu verkefnisins sem þó yrði ekki svarað sérstaklega. Að því sögðu og að teknu tilliti til þess sem hér að ofan hefur verið rakið, sjá höfundar þó ýmis tækifæri til úrbóta hvað notkun eftirlitsmyndavéla lögreglu varðar og hér verða rakin.

Styrkja/skýra lagaheimildir lögreglu um notkun eftirlitsmyndavéla með beinni og skýrari hætti. Þannig væri skýrara/æskilegt að sérstakt heimildarákvæði væri til dæmis í lögreglulögum. Þannig væri heimildir lögreglu gagnsærri og skýrari bæði fyrir lögreglu og borgarann og ekki byggjast á svo miklu leyti á túlkun eða lögfræðilegu mati. Ætla mætti að ábatinn af skýrri lagaheimild sé meiri en vinnan við ítrekuð erindi og kvartanir til Persónuverndar leiðir af sér. Líkt og fram hefur komið reynir gjarnan á túlkun Persónuverndar þegar upp koma álitamál um beitingu eftirlitsmyndavéla lögreglu. Æskilegra þætti að heimildir væru lögfestar í sérlögum löggæslunnar fremur en öðrum lögum.

Samræming hugtaka: Misræmi hefur gætt við hugtakanotkun varðandi eftirlitsmyndavélar sem notaðar eru í löggæsluskyni. Líklega væri gagnlegra og einfaldara að styðjast við eitt og sama yfirheitið sem væri lögfest og næði yfir hinar ýmsu tegundir eftirlitsmyndavéla, til dæmis hraðamyndavélar, bókmyndavélar, eftirlitsmyndavélar og svo framvegis. Benda má á að árið 2011, kallaði þáverandi Lögregluskóli ríkisins, eftir skilgreiningu á hugtakinu í umsögn sinni við frumvarp til umferðarlaga (Lögregluskóli ríkisins, 2011).

Gagnagrunnur yfir eftirlitsmyndavélar: Eins og fram hefur komið getur verið tímafrekt að hafa upp á eftirlitsmyndavélum almennings og eigendum þeirra þegar mikið liggur við, hvort sem er eftirlitsmyndavélar í einkaeign eða opinberra stofnana. Því væri kostur fyrir lögreglu að hafa aðgang að þeim upplýsingum með rekstri gagnagrunns sem þar sem þessar upplýsingar væru aðgengilegar. Ítrekað er að með skráning í slíkan gagnagrunn fengi lögregla ekki beinan aðgang að viðkomandi eftirlitsmyndavélum heldur spari þetta eingöngu lögreglu leitina að vélunum og eigendum þeirra. Rakin hefur verið framkvæmd slíkra gagnagrunna hjá lögreglunni í Finnlandi og Danmörku. Reynsla þeirra hefur sýnt að greitt og skjótt aðgengi að slíkum upplýsingum hefur haft úrslitaáhrif um framvindu mála. Sakborningar og/eða fórnarlömb hafa fundist skjótar en ella. Í ljósi þess velta höfundar upp þeirri spurningu hvort raunhæft sé að starfrækja slíkan gagnagrunn hér á landi, hvort sem um skylduskráningu líkt og í Danmörku væri um að ræða eða valkvæma skráningu líkt og í Finnlandi.

Þarfagreining væri ein leið til að fá innsýn í núverandi lagaumhverfi með tilliti til hagsmunaaðila með greiningu á því hvort þörf sé á frekar umbótum á laga- og/eða regluverkinu varðandi eftirlitsmyndavélar lögreglu.

9 Heimildir

- Andri Eysteinnsson. (2020. 16. febrúar). Segir orðspor lögreglumannsins dregið niður í svaðið. *Visir.is*. Sótt af <https://www.visir.is/g/2020200219171/segir-ordspor-logreglumannsins-dregid-nidur-i-svadid>
- Benedikt Bóas Hinriksson. (2017, 19. janúar). Peningaleysi lögreglunnar tafði fyrir. *Visir.is*. Sótt af <https://www.visir.is/g/2017170118622/peningaleysi-logreglunnar-tafdi-fyrir>
- Björg Thorarensen. (2018). Stjórnskipunarréttur. Í Björg Thorarensen (ritstj.) *Um lög og rétt: Helstu greinar íslenskrar lögfræði* (bls. 25-92). Reykjavík: Codex.
- Brown, B. (1995). *CCTV in town centers: Three case studies*. Crime detection and prevention series, paper 68. London: Home office police department. Sótt af https://popcenter.asu.edu/sites/default/files/Responses/video_surveillance/PDFs/Brown_1995_Full.pdf
- Bryndís Björgvinsdóttir og Valdimar Tr. Hafstein. (2010). Að fæla fólk frá ...: Eftirlitsmyndavélar í miðborg Reykjavíkur. Í Fannar Þór Jóhannesson og Helga Björdsdóttir (ritstj.) *Þjóðarspejillinn: Ráðstefna í félagsvísindum XI*, (bls. 30-40). Sótt af https://skemman.is/bitstream/1946/6736/3/30-40_Brynd%C3%ADsBjorgvinsdottir_ValdimarTrhafstein_FELMANbok.pdf
- Byrne, S. og Pease, K. (2005). Crime reduction and community safety. Í Newburn, T. (ritstj.) *Handbook of policing* (bls. 286-310). Devon: Willan publishing.
- Cambridge dictionary. (e.d.-a). *Surveillance*. Sótt af <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/surveillance>
- Changezi, K.A. og Zafar, M.W. (2018). An object detection using image processing in digital forensics science. *Journal of Independent Studies and Research*, 16(1), 1-10. Sótt af <http://jisrc.szabist.edu.pk/index.php/jisrc/article/download/34/16>
- Clarke, R.V. (1997). *Situational crime prevention: Successful case studies*. Sótt af https://popcenter.asu.edu/sites/default/files/library/reading/PDFs/scp2_intro.pdf
- Cope, N. (2005). Crime analysis: Principles and practice. Í Newburn, T. (ritstj.) *Handbook of policing* (bls. 340-362). Devon: Willan publishing
- Cornish, D.B. og Clark, R.V. (2003). Opportunities, precipitators and criminal decision: A replay to Wortleys's critique of situational crime prevention. *Crime Prevention Studies*, 16(2003),

- 41-96. Sótt af https://live-cpop.ws.asu.edu/sites/default/files/Responses/crime_prevention/PDFs/Cornish&Clarke.pdf
- Crawford, A. (2007). Crime prevention and community safety. Í Maguire, M., Morgan, R. og Reiner, R. (Ritstjórarar). *The Oxford handbook of criminology* (bls. 866-909). Oxford: Oxford University Press.
- Derbyshire police and crime commissioner. (2018, 5. júlí). Historic police footage taken in Derbyshire set to be unveiled at international film festival. Sótt af <https://www.derbyshire-pcc.gov.uk/News-and-Events-Meetings/News-Archive/2018/PR-662.aspx>
- Det kriminalpræventive råd. (2005). *TV-overvågning: Fakta om TV-overvågning i Danmark*. Sótt af <https://dkr.dk/materialer/trygge-byer/tv-overvaagning/>
- Eiríkur Tómasson. (2014). *Sakamálaréttarfar: Rannsókn þvingunarráðstafanir*. Reykjavík: CODEX.
- Ekblom, P. (2011) The SAGE dictionary of criminology. Í McClaughlin, E. og Muncie, J. (ritstj.). *Situational crime prevention* (bls. 383-385). London: SAGE.
- Forsætisráðuneytið. (1999). *Starfsskilyrði stjórnvalda: Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið. Sótt af https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/Skyrslur/F0033_Oll_skor.pdf
- Foucault, M. (2005). *Alsæi, vald og þekking: Úrval greina og bókakafli*. (Björn Þorsteinsson, Garðar Baldvinsson og Sigurður Ingólfsson þýddu). Reykjavík: Bókmenntafræðistofnun Háskóla Íslands.
- Funda um myndavélar í miðbænum. (2017, 19. janúar). *Mbl.is*. Sótt af https://www.mbl.is/frettir/innlent/2017/01/19/funda_um_myndavelar_i_midbaenum/
- Galic, M., Timan, T. og Koops, BJ. (2017). Bentham, Deleuze and beyond: An overview of surveillance theories from the Panopticon to participation. *Philosophy & Technology*, 30(1), 9-37. doi:10.1007/s13347-016-0219-1
- Guðbjörg Linda Rafnsdóttir og Margrét Lilja Guðmundsdóttir. (2004). Upplýsingatækni - Eftirlitsþjóðfélag. Í Úlfar Hauksson (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum V*, (bls. 181-191). Sótt af <https://skemman.is/bitstream/1946/8625/1/F%3a9lagsv%3adsindadeild%202004.pdf>

- Guðbjörg Linda Rafnsdóttir og Lára Rún Sigurvinsdóttir. (2005). Alsjáandi augu í heimi hins ókunnna: Um eftirlit og persónuvernd í kjölfar 11. september. Í Úlfar Hauksson (ritstjóri), *Rannsóknir í félagsvísindum VI: Félagsvísindadeild* (bls. 65-76). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Gunnar Atli Gunnarsson. (2017). Eftirlitsmyndavélakerfið í miðborg Reykjavíkur tekið til gagngerrar endurskoðunar. *Visir.is*. Sótti af <https://www.visir.is/g/20171157781d>
- Hale, C. (2005). Economic marginalization social exclusion and crime. Í Hale, C., Hayward, K., Wahidin, A. og Wincup, E. (ritstj.), *Criminology* (bls. 325-343). Oxford: Oxford University Press.
- Hasnat, O. (2019). Watch camera maps help police scan crimes. *Daily Finland*. Sótt af <http://www.dailyfinland.fi/national/13114/Watch-camera-maps-help-police-scan-crimes>
- Hayes, R. og Downs, D.M. (2011). Controlling retail theft with CCTV domes, CCTV public view monitors, and protective containers: A randomized controlled trial. *Security Journal*, 24, 237-250. doi.org/10.1057/sj.2011.12
- Hólmfríður Dagný Friðjónsdóttir. (2018. 29. janúar). Þrjátíu eftirlitsmyndavélar í miðborginni. *Ruv.is*. Sótt af <https://www.ruv.is/frett/thrjatiu-eftirlitsmyndavelar-i-midborginni>
- Íslensk nútímamálsorðabók. (e.d.-a). *Eftirlit*. Sótt af <https://islenskordabok.arnastofnun.is/ord/9276>
- Íslensk nútímamálsorðabók. (e.d.-b). *Eftirlitsmyndavél*. Sótt af <https://islenskordabok.arnastofnun.is/ord/60422>
- Íslensk nútímamálsorðabók. (e.d.-c). *Fælingarmáttur*. Sótt af <https://islenskordabok.arnastofnun.is/ord/63004>
- Jón Hákon Halldórsson. (2017, 28. ágúst). Fjöldi eftirlitsmyndavéla hefur rúmlega tvöfaldast á ári. *Frettabladid.is*. bls. 4. Sótt af <https://frettabladid.overcastcdn.com/documents/170828.pdf>
- Jón Hlíðar Harðarson. (2017, 12. nóvember). Eftirlitsmyndavélar ýtast í manndrápsrannsókn. *Ruv.is*. Sótt af <https://www.ruv.is/frett/eftirlitsmyndavelar-nytast-i-manndrapsrannsokn>
- Kristín Clausen. (2017. 19. janúar). Léleg myndgæði í eftirlitsmyndavélum hægðu á rannsókninni. *DV.is*. Sótt af <https://www.dv.is/frettir/2017/01/19/leit-in-ad-birnu-leleg-myndgaedi-i-eftirlitsmyndavelum-haegdu-a-rannsokninni/>
- Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu. (2014a). *Áfangaskýrsla um myndavélar í miðborginni*. Sótt af https://issuu.com/logreglan/docs/afangaskyrsla_myndavelar_midbaer

- Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu. (2014b, 9. maí). *Aukið umferðareftirlit*. Sótt af https://www.logreglan.is/aukid-umferdareftirlit-4/?fbclid=IwAR3WH0eZH8sxGQIsBYHnmP3yv965ZAveut4SiqnO6rKBmtqbCvQp_AXV944
- Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu. (2020a, 16. febrúar). *Vegna fréttu um handtöku í miðborginni*. Sótt af <https://www.logreglan.is/vegna-fretta-um-handtoku-i-midborginni/>
- Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu. (2020b). *Ársskýrsla 2019*. Sótt af <http://arsskyrsla.lrh.is/>
- Lögregluskóli ríkisins. (2011). *Umsögn frá Lögregluskóla ríkisins um 495. mál*. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/erindi/139/139-1620.pdf>
- McLaughlin, E. (2011a). The SAGE dictionary of criminology. Í McLaughlin, E. og Muncie, J. (ritstj.). *Routine activity theory* (bls. 124-125). London: SAGE.
- McLaughlin, E. (2011b). The SAGE dictionary of criminology. Í McLaughlin, E. og Muncie, J. (ritstj.). *Deterrence* (bls. 124-125). London: SAGE.
- Morgan, A. og Dowling, C. (2019). Does CCTV help police solve crime? *Trends & Issues in Crime and Criminal Justice*, (2019)576, 1-15. Sótt af www.proquest.com/docview/2211915315/fulltextPDF/9122CB0487584029PQ/1?accountid=135943
- Nadine Guðrún Yaghi. (2019). Lögreglan hefur tekið í notkun tugi búkmyndavéla: „Lögreglumenn geta ekki eytt upptökunum“. *Visir.is*. Sótt af <https://www.visir.is/g/2019190829243>
- Newburn, T. (2007). *Criminology*. Devon: Willan publishing.
- Nefnd um eftirlit með lögreglu. (2018). *Skýrsla nefndar um eftirlit með lögreglu fyrir árið 2017*. Sótt af <http://nel.is/wp-content/uploads/2018/11/Sk%C3%BDrsla-nefndar-um-ef-tirlit-me%C3%B0-l%C3%B6greglu-%C3%A1ri%C3%B0-2017.pdf>
- Nefnd um eftirlit með lögreglu. (2019). *Skýrsla nefndar um eftirlit með lögreglu fyrir árið 2018*. Sótt af <http://nel.is/wp-content/uploads/2019/09/%C3%81rssk%C3%BDrsla-NEL-2018-%C3%B3undirritu%C3%B0-%C3%BAtg%C3%A1fa.pdf>
- Nefnd um eftirlit með lögreglu. (2020). *Skýrsla nefndar um eftirlit með lögreglu fyrir árið 2019*. Sótt af <http://nel.is/wp-content/uploads/2020/12/%C3%93undirritu%C3%B0-%C3%A1rssk%C3%BDrsla-nefndar-um-ef-tirlit-me%C3%B0-l%C3%B6greglu-%C3%A1ri%C3%B0-2019.pdf>
- Nefnd um eftirlit með lögreglu. (e.d.). *Málsmeðferð*. Sótt af <http://nel.is/index.php/tilkynningar-til-nefndarinnar/malsmedferd/>

- Pease, K. (2011). The SAGE dictionary of criminology. Í McClaughlin, E. og Muncie, J. (ritstj.). *Rational choice theory* (bls 339-340). London: SAGE.
- Piza, E.L., Caplan, J.M., Kennedy, L.W. og Gilchrist, A.M. (2014). The effects of merging proactive CCTV monitoring with directed police patrol: A random controlled trial. *Journal of Experimental Criminology*, (2014)11, 43-69. Sótt af doi:10.1007/s11292-014-9211-x
- Piza, E.L., Gilchrist, A., Caplan, J.M, Kennidy, L.W. og O'Hara. B.A. (2016). The financial implications of merging proactive CCTV monitoring and directed police patrol: A cost-benefit analysis. *Journal of Experimental Criminology*, 12(3), 403-429. Sótt af doi:10.1007/s11292-016-9267-x
- Piza, E.L., Thomas, A., Welsh, B., Farrington, D. og Thomas. A.L. (2019). CCTV surveillance for crime prevention: A 40-year systematic review with meta-analysis. *Criminology & Public Police*, 2019(18), 135–159. dio:10.1111/1745-9133.12419
- Persónuvernd. (e.d.-a). Allar spurningar og svör: *Eftirlitsmyndavélar*. Sótt af <https://www.personuvernd.is/einstaklingar/spurt-og-svarad/allar-spurningar-og-svor/eftirlitsmyndavelar-1>
- Persónuvernd. (2007, 26. nóvember). *Eftirlitsmyndavélar í lögreglubifreiðum*. Sótt af <https://www.personuvernd.is/personuvernd/frettir/nr/685>
- Persónuvernd. (2019, 18. febrúar). *Rafræn vöktun - eftirlit eða njósnir?* Sótt af <https://www.personuvernd.is/einstaklingar/fraedsluefni/baeklingur-efitrlit-eda-njosnir>
- Poliisi. (e.d.). *Nationwide police surveillance camera mapping system*. Sótt af <https://poliisi.fi/en/camera-surveillance-system>
- Politiet. (2021, 23. febrúar). *Nu bliver det snart obligatorisk for virksomheder og offentlige myndigheder at registrere deres kameraer*. Sótt af <https://politi.dk/rigspolitiet/nyhedsliste/nu-bliver-det-snart-obligatorisk/2021/02/23>
- Ríkislögreglustjóri. (1999, október). *Ársskýrsla Ríkislögreglustjóra 1997-1998*. Sótt af www.logreglan.is/wp-content/uploads/2014/12/%C3%81rssk%C3%BDrsla-RLS-1997-1998.pdf
- Ríkislögreglustjóri. (2009, október). *Skilgreining á grunnþjónustu lögreglunnar*. Sótt af: www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir/skilgreining_a_grunntjonustu_logreglunnar.pdf?fbclid=IwAR1plfgaqdw5fwhnt9gFSXG-LK-eeEE5oGi1lz_Q1WE18E1nAB_p2wvsXfs
- Ríkissaksóknari. (2017. 25. janúar). *Fyrirmæli: Aðgangur að gögnum sakamála sem er lokið nr. 9/2017*. Sótt af <https://www.rikissaksoknari.is/fyrirmaeli/adgangur-ad-gognum-sakamala-sem-er-lokid>

- Róbert R. Spanó og Hafsteinn Dan Kristjánsson (2018). Stjórnsýsluréttur. Í Björg Thorarensen (ritstj.) *Um lög og rétt: Helstu greinar íslenskrar lögfræði* (bls. 93-143). Reykjavík: Codex.
- Sigurður Bogi Sævarsson. (2021, 28. apríl). *Myndavélakerfi fyrir öll lögregluembættin*. Morgunblaðið, bls. 6.
- Stjórnarráðið. (e.d.) *Nefnd um eftirlit með lögreglu*. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/raduneyti/nefndir/nanar-um-nefnd/?itemid=e82c1394-4214-11e7-941a-005056bc530c>
- Stjórnarráð Íslands. (2000, 27. mars). *Ávarp dómsmálaráðherra á fundi um eftirlitsmyndavélar í miðbæ Reykjavíkur*. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2000/03/27/Avarp-domsmalaradherra-a-fundi-um-efstirlitsmyndavelar-i-midbae-Reykjavikur/>
- Sylvía Hall. (2020, 11. september) *Engar myndavélar á vegum lögreglunnar þar sem líkamsárásin átti sér stað*. Visir.is. Sótt af www.visir.is/g/20202011347d
- Tilley, N. (2005). Community policing, problem-oriented policing and intelligence-led policing. Í Newburn, T. (ritstj.). *Handbook of policing* (bls. 311-339). Devon: Willan publishing.
- Tomley, S., Hobbs, M., Todd, M. og Weeks, M. (2015). *The sociology book: Big ideas simply explained*. London: DK Publishing.
- Traube, S.H. og Little, C.B. (1999). *Theories of deviance*. New York: Thompson.
- Þróstur Ernir Viðarsson. (2019, 11. október). Brotamenn ítrekað klófestir á nýjar löggæslumyndavélar. *Vikubladid.is*. Sótt af <https://www.vikubladid.is/is/frettir/brotamenn-itrekad-klofestir-a-nyjar-loggaeslumyndavelar>
- Williams, C.A. (2003). Police Surveillance and the Emergence of CCTV in the 1960s. *Crime Prevention and Community Safety*, 5, 27-3. doi.org/10.1057/palgrave.cpcs.8140153
- Williams, C., Patterson, J. og Taylor, J. (2009). Police filming English streets in 1935: the limits of mediated identification. *Surveillance & Society*, 6(1): 3-9. Sótt af <https://ojs.library.queensu.ca/index.php/surveillance-and-society/article/download/3399/3362/>

Lög, reglugerðir og reglur

Almenn hegningarlög nr. 1940/19

Lög um fullnustu refsinga nr. 15/2016

Lög um mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62/1994

Lög um meðferð einkamála nr. 99/1991

Lög um meðferð opinberra mála nr. 19/1991

Lög um meðferð persónuupplýsinga í löggæslutilgangi nr. 75/2019

Lög um meðferð sakamála nr. 88/2008

Lög opinber skjalasöfn nr. 77/2014

Lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018

Lögreglulög nr. 90/1996

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944

Stjórnsýslulög nr. 37/1993

Umferðarlög nr. 77/2019

Upplýsingalög nr. 140/2012

Reglugerð um meðferð persónuupplýsinga hjá lögreglu nr. 322/2001

Reglugerð um skrár lögreglu og vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi nr. 577/2020

Reglugerð um breytingu á reglugerð um umferðarmerki og notkun þeirra nr. 990/2009

Reglur nr. 837/2006 um rafræna vöktun og meðferð persónuupplýsinga sem verða til við rafræna vöktun

Auglýsing Persónuverndar nr. 828/2019 um skrá yfir vinnsluaðgerðir sem krefjast ávallt mats á áhrifum á persónuvernd

Dómar

Ákærvaldið (Kolbrún Benediktsdóttir saksóknari) gegn X (Árni Pálsson lögmaður), Héraðsdómur Norðurlands S-93/2015

Ákærvaldið (Bogi Nilsson ríkissaksóknari) gegn X (Stefán Bogi Sveinsson lögmaður), Hæstaréttardómur 634/2007

Ákærvaldið (Sigríður Friðjónsdóttir ríkissaksóknari) gegn Thomas Frederik Møller Olsen (Björgvin Jónsson lögmaður), Landsréttardómur 51/2018.

Ákærvaldið (Helgi Magnús Gunnarsson vararíkissaksóknari) gegn Sigurði Árna Reynissyni (Jóhannes Rúnar Jóhannsson lögmaður), Landsréttardómur 84/2018.

Ákærvaldið (Helgi Magnús Gunnarsson vararíkissaksóknari) gegn Degi Hoe Sigurjónssyni (Lúðvík Örn Steinarsson lögmaður). Landsréttardómur 615/2018.

Lögreglustjórinn á A (C lögreglustjóri) gegn B (Einar Gautur Steingrímsson lögmaður). Landsréttardómur 182/2019.

Ákærvaldið (Vilhjálmur Reyr Þórhallsson aðstoðarsaksóknari) gegn Vilhjálmi Árna Garðarssyni (Sveinn Andri Sveinsson lögmaður). Héraðsdómur Reykjaness S-740/2020.

A (Vilhjálmur Hans Vilhjálmsson lögmaður) gegn Lilju Katrínu Gunnarsdóttur (Gestur Gunnarsson lögmaður). Héraðsdómur Reykjaness 1032/2020

Úrskurðir, álit og ákvarðanir Persónuverndar

Úrskurður Persónuverndar, 1. mars 2021 í máli nr. 2020010724

Niðurstaða Persónuverndar, 26. nóvember 2007 um eftirlitsmyndavélar í lögreglubifreiðum

Pingskjöl

Pingskjal nr. 714/1997-98. Skýrsla dómsmálaráðherra um stöðu umferðaröryggismála.

Pingskjal nr. 1029/2017-2018. Frumvarp til laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Pingskjal nr. 932/2018-2019. Frumvarp til laga um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi.

Óútgefnar BA-ritgerðir

Arnar Þór Sigurjónsson. (2009). Rafrænt eftirlit á vinnustöðum: Hagsmunaárekstrar fyrirtækja og starfsmanna (óútgefin BA-ritgerð). Háskóli Íslands, Reykjavík. Sótt af <http://hdl.handle.net/1946/2608>

Bergþóra Kvaran, (2013). Áhrif borgarskipulags og arkitektúrs á glæpahneigð: Hegðun fólks háð umhverfi. (óútgefin BA-ritgerð). Sótt af <http://hdl.handle.net/1946/15612>

Eygló Kristinsdóttir. (2018). Eftirlit og áhrif þess á íslenskt samfélag. (óútgefin BA-ritgerð). Háskólinn á Akureyri, Akureyri. Sótt af <http://hdl.handle.net/1946/30917>

Katrín Ingvarsdóttir og Hildigunnur Einarsdóttir. (2020). Viðhorf almennings til bókmyndavélanotkunar lögreglu á Íslandi. (óútgefin BA-ritgerð). Háskólinn á Akureyri, Akureyri. Sótt af <http://hdl.handle.net/1946/37610>

Kristófer Ari Te Maiharoa. (2020). Hvaða heimildir hefur lögreglan til að nota færanlegar hraðamyndavélar í ómerktum bifreiðum. (óútfæin BA-ritgerð). Háskólinn á Bifröst, Bifröst. Sótt af <http://hdl.handle.net/1946/37688>

Vigdís Sigurðardóttir. (2008). Sjónvarpsvöktun. (óútfæin BA-ritgerð). Háskóli Íslands, Reykjavík. Sótt af <http://hdl.handle.net/1946/3510>

Erlend lög

Lov om politiet nr. LOV-1995-08-04-53

Lag om polisens behandling av personoppgifter inom brottsdatalogens område nr. 2018:1693

Kamerabevakningslag nr. 2018:1200

Poliisilaki [Police Act] nr. 872/2011

Lov om politiets virksomhed nr. 1270 af 29/11/2019

Lov om tv-overvågning nr. 1190 af 11/10/2007

Lov om rettens pleje [Retplejeloven] nr. 1445 af 29/09/2020