



Reykjavík, 11. maí 2023  
MSS23030024 / IER23040024  
DH/KV

Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa  
Mannréttinda- og ofbeldisvarnaráð  
Ráðhúsi Reykjavíkur

## Umsögn persónuverndarfulltrúa:

### Samkomulag um verklag og forgangsröðun við kaup, uppsetningu og rekstur á öryggismyndavélakerfi í miðborg Reykjavíkur

Vísað er til erindis mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu f.h. mannréttinda- og ofbeldisvarnaráðs til persónuverndarfulltrúa Reykjavíkurborgar dags. 21. apríl sl. þar sem óskað var eftir umsögn persónuverndarfulltrúa um samkomulag milli Reykjavíkurborgar, lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu, ríkislögreglustjóra og Neyðarlínunnar ohf. um öryggismyndavélar í miðborg Reykjavíkur dags. 24. mars 2023 að því er varðar hvort það samræmist ákvæðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018 (pvl.), sbr. persónuverndarreglugerð (ESB) nr. 2016/679 (GDPR).

#### 1. Um framkvæmd rafræns eftirlits á almannafæri í Reykjavík

Fyrir liggur að Reykjavíkurborg, Neyðarlínan og lögreglan á höfuðborgarsvæðinu hafa um nokkurra ára skeið byggt samstarf sitt á sviði rafrænnar vöktunar í borgarlandinu á samstarfssamkomulagi um verkaskiptingu um rekstur kerfisins og öflun leyfisveitinga. Uppruna þess má rekja til ársins 2011 og var það síðast tekið til endurskoðunar með samþykkt borgarráðs þann 2. febrúar 2017 (sjá málsnúmer R17010326). Við fyrirbyggjandi samkomulag hefur ríkislögreglustjóri nú bæst við hóp þeirra sem standa að framangreindu samstarfi.

Í greinargerð þeirri sem fylgdi tillögu borgarstjóra árið 2017 kom fram að hlutverk Reykjavíkurborgar samkvæmt samkomulaginu fælist í því að kaupa eftirlitsmyndavélar, en skylda til öflunar leyfa frá húseigendum (þegar það ætti við) myndi við samþykkt tillögunnar færast frá sveitarfélaginu til Neyðarlínunnar sem jafnframt myndi taka að sér gagnaflutning frá eftirlitsmyndavélum í fjarskiptamiðstöð lögreglunnar í Skógarhlíð sem og sæi um rekstur og viðhald þar að lútandi. Þá hefði lögreglan á höfuðborgarsvæðinu það hlutverk að vista myndefni og önnur gögn sem til yrðu við vinnsluna í samræmi við eldra samkomulag. Jafnframt skyldu eftirlitsmyndavélarnar nýttar til löggæslustarfa í miðborginni. Með hliðsjón af samþykkt tillögunnar eru því nú um 23 eftirlitsmyndavélar í notkun í miðborg Reykjavíkur, þar af 4 sem geta greint númeraplötur ökutækja, með fyrirvara um að þær virki enn sem skyldi.

#### 2. Lögmæti rafrænnar vöktunar

Vöktun sem fram fer með eftirlitsmyndavélum og hefur meðal annars þann tilgang að fylgjast með ferðum fólks, fellur undir skilgreiningu 9. tl. 3. gr. og 14. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018 um rafræna vöktun. Slíka vöktun má því aðeins viðhafa að því skilyrði að hún fari fram í málefnalegum tilgangi. Sett eru skilyrði um söfnun og



varðveislu hljóð- og myndefnis í tengslum við vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga sem og vegna refsiverðrar háttsemi í 1.-3. tl. 3. mgr. 14. gr. Gerðar eru kröfur um að vöktunin sé nauðsynleg og fari fram í öryggis- eða eignavörsluskyni og að það efni sem til verður við vöktunina verði ekki afhent öðrum eða unnið frekar nema með samþykki hins skráða eða á grundvelli heimilda í lögum og reglum Persónuverndar þar um.

Loks eru gerðar kröfur um áberandi tilkynningar um framkvæmd vöktunar af hálfu ábyrgðaraðila í 4. mgr. 14. gr. þegar slíkt fer fram á almannafæri. Þá hafa reglur Persónuverndar nr. 50/2023 nýlega tekið gildi sem eru ákvæðum persónuverndarlaga til fyllingar og koma í stað eldri reglna nr. 837/2006.

Ákvörðun um að viðhafa rafræna vöktun með eftirlitsmyndavélum sem hafa þann tilgang að fylgjast með ferðum og athæfi einstaklinga er í eðli sínu íþyngjandi og getur falið í sér mikla ógn við frelsi og réttindi hinna skráðu. Er af þeim sökum ekki síst mikilvægt að gerðar verði ráðstafanir til að takmarka slík áhrif eins og unnt er samkvæmt ákvæðum persónuverndarlaga og afleiddra reglna, m.a. reglna nr. 50/2023.

Rafræn vöktun með íbúum sveitarfélagsins fellur utan þeirra verkefna sem Reykjavíkurborg er falið að sinna samkvæmt lögum og verður vinnsluheimild Reykjavíkurborgar að byggjast á sjálfstæðum lagagrundvelli samkvæmt 9. gr. persónuverndarlaga, svo sem almannahagsmunum eða öðrum lögmætum hagsmunum skv. 6. tl. ákvæðisins. Að svo stöddu er þó ekki unnt að fullyrða hvort slík heimfærsla sé lögmæt að virtum meginreglum 8. gr. persónuverndarlaga, eða hvort ætlunin sé að vinna með viðkvæmar persónuupplýsingar samkvæmt 11. gr. persónuverndarlaga. Sé horft til samkomulags samstarfsaðila dags. 24. mars sl. er ekki gerð sérstaklega grein fyrir ólíkum lagaheimildum sem aðilar þess starfa eftir við framkvæmd þeirra verkefna sem samkomulagið tilgreinir. Almenn tilvísun til ákvæða persónuverndarlaga nægir ekki í því sambandi.

*Undirrituð hefur því ekki forsendur til að leggja mat á lögmæti vinnsluaðgerða með hliðsjón af meginreglum 8. gr. persónuverndarlaga, tilgreindum vinnsluheimildum skv. 9. og eftir atvikum 11. gr. laganna og þeim lögum sem kunna að heimila vinnsluaðgerðir sérstaklega, sem og með vísan til skilyrða reglna Persónuverndar nr. 50/2023 um rafræna vöktun.*

### 3. Um mismunandi hlutverk ábyrgðaraðila við framkvæmd eftirlits með tillits til löggæsluhlutverks lögreglu

Rafræn vöktun í borgarlandinu og á svæðum aðgengilegum almenningi hefur til þessa að miklu leyti farið fram í samvinnu við embætti lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu sem og Neyðarlínuna. Hafa þessir aðilar viðhaft tiltekna verkaskiptingu sín á milli sem felur í sér að lögreglan annast upptöku efnis og skoðun þess, á meðan gagnaflutningur í endabúnað lögreglu auk uppsetningar vöktunarbúnaðar hefur verið á höndum Neyðarlínunnar, auk annarra verkefna.

Aðkoma Reykjavíkurborgar að rafrænni vöktun felst því öðru fremur í að fjármagna stóran hluta stofnkostnaðar vöktunarinnar, þ.e. kaup á eftirlitsmyndavélum. Persónuverndarfulltrúi hefur ekki upplýsingar um hversu mikinn kostnað framangreindir aðilar hafa borið vegna ólíkra hlutverka sinna vegna samkomulagsins frá 2017 eða hvernig kostnaðarhlutdeild aðila verður vegna endurnýjunar samstarfsins, en telur ljóst að lögregluembætti hafi alla jafna ekki borið



kostnað vegna kaups á eftirlitsmyndavélum í því skyni að viðhafa rafræna vöktun innan sveitarfélaga sem ábyrgðaraðili vinnslunnar í skilningi persónuverndarlaga. Virðist sem svo að til þessa hafi skapast sátt milli lögreglufirvalda annars vegar og sveitarfélaga hins vegar um að fjármögnun vegna kaupa á eftirlitsbúnaði skuli vera á höndum sveitarfélaganna, án þess að framangreindir aðilar hafi hugað sérstaklega að lögmæti rafrænnar vöktunar út frá persónuverndarlögum með hliðsjón af verkefnum sveitarfélaga annars vegar og lögreglufirvalda hins vegar.

Að mati persónuverndarfulltrúa virðist samstarf framangreindra aðila ekki hafa sætt sérstakri endurskoðun í kjölfar gildistöku persónuverndarlaga nr. 90/2018. Af hálfu Reykjavíkurborgar hefur ekki verið tekin afstaða til ólíkra hlutverka samstarfsaðila út frá IV. kafla laganna um skyldur ábyrgðaraðila og vinnsluaðila og öryggi persónuupplýsinga, sbr. einnig IV. kafla persónuverndarreglugerðarinnar (GDPR) nr. 2016/679.

Í 5. gr. samkomulagsins frá 24. mars sl. segir að ábyrgðaraðilar vinnslunnar séu annars vegar ríkislögreglustjóri og lögreglan á höfuðborgarsvæðinu. Gert er ráð fyrir að hér sé ætlunin að aðilar starfi sem sameiginlegir ábyrgðaraðilar skv. 23. gr. persónuverndarlaga sbr. 26. gr. persónuverndarreglugerðarinnar (GDPR). Með hliðsjón af verkaskiptingu sveitarfélaga, viðbragðsaðila sem og af lögbundnu hlutverki lögreglufirvalda sem skilgreint er í 2. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 verður að mati undirritaðrar unnt að álykta sem svo að lögreglan á höfuðborgarsvæðinu sem og embætti ríkislögreglustjóra geti talist til sjálfstæðra og/eða sameiginlegra ábyrgðaraðila í skilningi persónuverndarlaga að því er snertir framkvæmd rafrænnar vöktunar í öryggis- og eignavörsluskyni, að virtri lögmætri vinnslu persónuupplýsinga samkvæmt lögum nr. 75/2019 sem gildir um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi.

Samkomulagið gerir ekki að öðru leyti grein fyrir aðkomu Reykjavíkurborgar annars vegar og Neyðarlínunnar ohf. hins vegar sem ábyrgðaraðila að því undanskildu að gert er ráð fyrir þeim möguleika að tengja öryggismyndavél við innra net Reykjavíkurborgar, án þess að nánar sé gert grein fyrir því hvort það feli í sér vinnslu persónuupplýsinga. Að svo stöddu er ekki unnt að fullyrða um hvort ábyrgð Reykjavíkurborgar eða Neyðarlínunnar geti talist sameiginleg með lögreglufirvöldum í skilningi 26. gr. persónuverndarreglugerðarinnar (GDPR) eða hvort sveitarfélagið geti talist til vinnsluaðila samkvæmt 25. gr. sömu reglugerðar. Það er þó mat undirritaðrar að takmörkun á aðgengi Reykjavíkurborgar á myndefni sem verður til við eftirlitsstarfsemi geti ekki eitt og sér sjálfkrafa komið í veg fyrir að sveitarfélagið teljist til ábyrgðaraðila í skilningi persónuverndarlaga.

*Framkvæma þarf mun ítarlegri greiningu á því hvernig ábyrgð samstarfsaðila skiptist en gert er í samkomulagi frá 24. mars sl., þ.e. hver þeirra skuli teljast til sjálfstæðs og/eða sameiginlegs ábyrgðaraðila, vinnsluaðila eða eftir atvikum undirvinnsluaðila, eftir því sem á við. Skýr skilgreining ábyrgðar er forsenda þess að unnt sé að leggja mat á hvort hún sé í samræmi við lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018 ásamt persónuverndarreglugerð (EB) 2016/679 og reglum Persónuverndar um rafræna vöktun nr. 50/2023.*



#### 4. Framkvæmd mats á áhrifum á persónuvernd og fyrirframsamráð við Persónuvernd

Talsverð frampróun hefur orðið í eftirlitstækni á liðnum misserum og bjóða nú fjölmargar eftirlitsmyndavélar upp á lausnir sem meðal annars felast í andlitsgreiningartækni. Þá ber að huga í hvívetna að öryggi persónuupplýsinganna og tryggja eftir fremsta megni að óviðkomandi aðilar geti ekki komist yfir myndefnið.

Áður en ákvörðun verður tekin um aukningu rafrænnar vöktunar í borgarlandinu telur persónuverndarfulltrúi mikilvægt að Reykjavíkurborg, lögreglan á höfuðborgarsvæðinu, ríkislögreglustjóri og Neyðarlínan meti áhrif þess á persónuvernd og/eða hafi fyrirframsamráð við Persónuvernd í samræmi við V. kafla laganna, reynist áhætta vegna fyrirhugaðs eftirlits veruleg. Nauðsynlegt er að framkvæma slíkt mat áður en vinnsluaðgerðir hefjast skv. 29. gr. persónuverndarlaga með vísan til þess sem nánar er kveðið á um í 35. gr. persónuverndarreglugerðinni (GDPR). Í þessu sambandi skal bent á að vinnsluaðgerðir sem fela í sér umfangsmikið kerfisbundið eftirlit, að meðtalinni myndavélavöktun á svæðum opnum almenningi, skulu ávallt fara fram að virtu mati á áhrif á persónuvernd skv. 2. tl. 3. gr. auglýsingar nr. 828/2019 um skrá yfir vinnsluaðgerðir sem ávallt krefjast mats á áhrifum á persónuvernd.

*Það er mat undirritaðrar að samráð við persónuverndarfulltrúa hafi ekki farið fram með tímanlegum hætti líkt og mælt er fyrir um í 38. gr. persónuverndarreglugerðarinnar (GDPR) um hlutverk persónuverndarfulltrúa, enda er líklegt að fyrirhugaðar vinnsluaðgerðir hafi umfangsmikil áhrif á frelsi og réttindi almennings.*

*Mikilvægt er að Reykjavíkurborg hafi aðkomu að framkvæmd mats á áhrifum á persónuvernd samkvæmt 29. gr. persónuverndarlaga og eftir atvikum fyrirframsamráði við Persónuvernd skv. 30. gr., ýmist sem ábyrgðaraðili vinnsluaðgerða sem varða vöktun í formi eftirlitsmyndavéla eða sem vinnsluaðili. Reynist Reykjavíkurborg ekki vinna persónuupplýsingar í skilningi ákvæða persónuverndarlaga er rétt að Reykjavíkurborg fari, sem hagsmunaaðili, fram á samráð við aðila samkomulagsins um staðsetningu myndavélanna og umfang þess svæðis sem fyrirhugað er að sæti vöktun.*

#### 5. Önnur atriði sem hafa þýðingu við framkvæmd rafrænnar vöktunar

Gera þarf grein fyrir faglegri verkefnastjórn á meðal allra aðila með mun ítarlegri hætti en gert er í fyrirliggjandi samkomulagi. Þá þarf að óska tímanlega eftir faglegri ráðgjöf persónuverndarfulltrúa aðilanna og sérfræðinga Reykjavíkurborgar á sviði upplýsingaöryggis. Þá uppfyllir samkomulagið dags. 24. mars sl. sem slíkt ekki ákvæði persónuverndarlaga um form- og efnisskilyrði vinnslusamninga ef við á, skv. IV. persónuverndarlaga með vísan til IV. kafla persónuverndarreglugerðarinnar (GDPR).

Jafnframt þarf að huga ítarlega að fyrirhuguðum merkingum á umræddum búnaði og hvort ætlunin sé að viðhafa vöktunina að einhverju leyti með leynd með tilliti til lögmætis slíkra aðgerða. Þá þarf vinnsluskráning að fara fram áður en mat á áhrifum á persónuvernd fer fram, í nánú samstarfi hlutaðeigandi aðila. Enn fremur þarf að gera grein fyrir hugsanlegu aðgengi almennings að myndefni og eftir atvikum öðrum afurðum af vöktuninni með hliðsjón af réttindum einstaklinga samkvæmt ákvæðum persónuverndarlaga og reglna nr. 50/2023 um rafræna vöktun, svo sem rétti til aðgangs að myndefni og þeim undantekningum sem kunna að eiga við í því skyni.



Að mati persónuverndarfulltrúa er brýnt að nálgast málefni rafrænnar vöktunar í borgarlandinu af almennri varúð. Mikilvægt er að treysta í sessi eðlilegt jafnvægi á milli einkalífsréttar almennings annars vegar og hins vegar hagsmuna annarra ábyrgðaraðila, þar á meðal lögregluvalda, af því að tryggja öryggi fólks og viðhafa eftirlit með ferðum þess. Þó er ekki síður mikilvægt að minna á skyldu sveitarfélagsins til að virða ákvæði persónuverndarlaga um tímanlegt samráð við persónuverndarfulltrúa Reykjavíkurborgar í aðdraganda jafnumfangsmikilla vinnsluaðgerða sem fyrirséð er að muni hafa veruleg áhrif á frelsi og réttindi almennings sem á leið um þau svæði sem sæta munu vöktun.

Virðingarfyllst,

Dagbjört Hákonardóttir  
persónuverndarfulltrúi Reykjavíkurborgar