Datainspektionen

Yttrande
2017-02-13

Diarienr
2492-2016

Ert diarienr
Ju2016/09129/L6

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Kameraövervakningslagen och möjligheterna att använda drönare för berättigade ändamål

Datainspektionen har granskat promemorian utifrån sin uppgift att verka för att människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter, samt utifrån sin uppgift som central tillsynsmyndighet för kameraövervakning enligt kameraövervakningslagen (2013:460).

Datainspektionen avstyrker förslagen i promemorian eftersom behovet av ett generellt undantag från kameraövervakningslagen för privata drönare inte står i proportion till de integritetsrisker som ett sådant undantag skulle medföra.

Sammanfattning

Drönartekniken möjliggör en potentiellt mycket integritetskänslig och omfattande kameraövervakning. Integritetsriskerna med drönare, som hänger samman bland annat med deras mobilitet, deras övervakningskapacitet i fråga om höjd och vinklar och svårigheten att upptäcka övervakningen, gör sig starkt gällande även när syftet med kameraövervakningen är ett annat än att personövervaka. Det är redan idag möjligt att få tillstånd till kameraövervakning med drönare för sådana berättigade ändamål som promemorian nämner, under förutsättning att integritetsintrånget reduceras i tillräcklig stor utsträckning. Det remitterade förslaget innebär att en viss typ av kameraövervakning helt undantas från det skydd som kameraövervakningslagen erbjuder. En brist i förslaget är att det överhuvudtaget inte framgår vad som ska anses vara berättigade ändamål och hur den så kallade missbruksregeln i 5 a § personuppgiftslagen (1998:204) ska tillämpas på personuppgiftsbehandling med drönare för kommersiella och privata ändamål. Inget av de skäl som har motiverat befintliga undantag från tillståndsplikten i kameraövervakningslagen gör sig gällande när det gäller kameraförsedda drönare och det har enligt Datainspektionens bedömning

inte framförts några andra tungt vägande skäl för det nu föreslagna undantaget. Personuppgiftslagens missbruksregel ger ett väsentligt sämre skydd för den enskilde mot integritetskänslig övervakning med drönare än kameraövervakningslagen. Drönarnas mobila användningsområde, i kombination med att tillsynsmyndigheten inte föreslås få några ytterligare resurser, omöjliggör enligt Datainspektionen en effektiv tillsyn av de drönare som omfattas av promemorians förslag. Den föreslagna bestämmelsens utformning riskerar dessutom att leda till gränsdragningsproblem och möjligheter att kringgå kameraövervakningslagen.

Integritetsrisker med kameraförsedda drönare

På Transportstyrelsens hemsida framgår att det, enligt uppskattningar som har gjorts av branschorganisationen UAS Sweden, idag finns ungefär 200 000 drönare i Sverige.[1] Alla dessa – utöver de som används av myndigheter – kommer enligt förslaget undantas från kameraövervakningslagen oavsett användningsområde.

Promemorians förslag innebär att samma regler kommer att gälla för kameraförsedda drönare som för handhållna kameror. Enligt Datainspektionen är fotografering från en drönare ur integritetssynpunkt inte jämförbart med fotografering med en handhållen kamera. Människor kan i normalfallet undvika att bli fångade på bild när de ser en fotograf med en kamera i handen eller som finns alldeles intill fotografen. En kamera monterad på en drönare som svävar uppe i luften är däremot inte lika lätt att upptäcka och därför inte heller lika lätt att undvika som en handhållen kamera för den som inte vill bli fotograferad. Detta gäller även om drönaren befinner sig inom synhåll för fotografen. Drönare har dessutom en helt annan räckvidd och övervakningskapacitet. Exempelvis kan man utan vidare på kort tid flyga över en lång badstrand full av människor med badkläder eller filma in över en markfast fysisk avgränsning i anslutning till ett sjukhus, anstalt eller liknande. De inneboende integritetsriskerna hos drönare är alltså, precis som gäller för andra flygfarkoster, betydande. På platser dit allmänheten har tillträde gör sig integritetsaspekterna starkt gällande även när syftet med kameraövervakningen är ett annat än att personövervaka. Datainspektionen anser att promemorian lägger för stor vikt vid kopplingen mellan övervakningsändamål och integritetsintrång. Inspektionen anser att det i

[1] https://www.transportstyrelsen.se/sv/Nyhetsarkiv/farre-men-allvarligare-handelser-med-dronare/

större utsträckning är övervakningsområdets karaktär som har betydelse för det integritetsintrång som övervakningen medför. Det är således enligt Datainspektionen mer integritetskänsligt att övervaka ett torg med många människor för ett icke personövervakande syfte, än att övervaka en folktom plats för ändamål som inbegriper personövervakning.

Möjligheten att använda drönare enligt gällande rätt

Promemorian har exemplifierat vad som, i fråga om drönare, kan vara berättigade ändamål: räddningsarbete, skogs- och jordbruk samt journalistisk verksamhet. Datainspektionen anser att gällande rätt medger tillstånd för kameraövervakning med drönare för berättigade ändamål av den typ som promemorian nämner; det finns i de aktuella exemplen ett samhälleligt intresse av övervakningen. Förutsättningen är att integritetsintrånget reduceras i tillräcklig stor utsträckning, vilket – om man tillämpar ett tillståndsförfarande – kan åstadkommas genom olika former av villkor för övervakningen (se Datainspektionens vägledning, diarienr 22-2016). Sedan Högsta förvaltningsdomstolens dom den 21 oktober 2016 har tillstånd till exempel beviljats för räddningstjänst i syfte att öva med drönare, för markinventering och för inventering av stormfälld skog, för att besiktiga tak, och för att med drönare filma bygget av ett bostadshus åt byggentreprenören. Gemensamt för beviljade tillstånd är dels att det inte handlar om ren nöjesanvändning, dels att de är förenade med villkor som reducerar integritetsintresset till försumbarhet. Enligt Datainspektionens uppfattning har dessa villkor inte försvårat eller omöjliggjort ändamålen med övervakningen. Vidare anser inspektionen att man, för att tydliggöra att fotografering för journalistiska ändamål är undantagen kameraövervakningslagen, skulle kunna införa en bestämmelse i kameraövervakningslagen motsvarande den i 7 § personuppgiftslagen.

Oklart vilken övervakning som skulle vara tillåten

Hur man ska se på kameraövervakning för rent kommersiella ändamål eller kameraövervakning med drönare för nöjes skull berörs inte i promemorian. Detta är enligt Datainspektionen en stor brist, eftersom övervakning med drönare för sådana ändamål också kommer att omfattas av det föreslagna undantaget. Kameraförsedda drönare används i stor utsträckning för olika kommersiella ändamål, till exempel för mäklarfotograferingar, för att filma festivaler och andra evenemang eller vid så kallad droneracing. Drönare används också för rena nöjessyften. Promemorian ger ingen vägledning avseende sådan användning av drönarkameror. Det remitterade förslaget

innebär att en viss typ av kameraövervakning – sådan som sker med en viss typ av flygfarkost – helt undantas från det skydd som kameraövervakningslagen är tänkt att erbjuda. Det bör då krävas att det klart framgår vad lagstiftaren anser vara berättigade ändamål och hur missbruksregeln ska tillämpas på personuppgiftsbehandling med drönare för ändamål som inte grundar sig i ett samhällsintresse. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2011 ref. 77) krävs, för att kameraövervakning inte ska vara kränkande i den mening som avses i 5 a § personuppgiftslagen, att det i det enskilda fallet står klart att det finns ett påtagligt behov av övervakningen. Mot den bakgrunden skulle en tillämpning av 5 a § personuppgiftslagen enligt Datainspektionen sannolikt medföra att filmning med drönare inför bostadsförsäljningar för mäklare, filmning av olika former av event i marknadsföringssyfte samt ren nöjesanvändning av drönare inte skulle vara tillåten. För att skapa en tillräcklig tydlighet för dessa vanligt förekommande användningsområden efterfrågar Datainspektionen ytterligare vägledning från lagstiftaren.

Inga tungt vägande skäl för förslaget

Undantag från kameraövervakningslagens materiella tillämpningsområde finns sedan tidigare bara för rent privat kameraövervakning och för det straffprocessuella tvångsmedlet hemlig kameraövervakning (som i stället omgärdas av ett eget regelverk). Inget av de skäl som har motiverat befintliga undantag från tillståndsplikten i kameraövervakningslagen – starkt övervakningsbehov, svagt integritetsintresse, begränsat övervakningsområde och valfrihet för enskilda innan de träder in i ett kameraövervakat område – gör sig gällande när det gäller kameraförsedda drönare. Det har enligt Datainspektionens bedömning i promemorian inte framförts några andra tungt vägande skäl för förslaget.

Promemorian anser att en tillståndsprövning är svår att motivera eftersom tekniken inte i första hand används för personövervakning. Även om många verksamheter med drönare inte i första hand syftar till personövervakning kommer personövervakning i många fall ändå ske som en följd av verksamheten. Exempel på kameraövervakning som regleras av kameraövervakningslagen trots att ändamålet inte är personövervakning är rovdjursövervakning med åtelkameror, kameror för att räkna antalet fotgängare och cyklister i stadsmiljö, kameror för övervakning av bojar och musselodlingar samt kommuners kameraövervakning med webbkameror för att visa upp stadsmiljöer på sin webbsida. Det som är avgörande för

kameraövervakningslagens tillämplighet är om utrustningen *kan* användas för personövervakning. Att syftet inte är att övervaka personer har aldrig tidigare ansetts vara relevant för kameraövervakningslagens tillämplighet.

Tillståndsprövningen är förenad med en avgift (3 700 kr). Det är dock möjligt att bevilja generella tillstånd, vilket innebär att tillstånd inte måste sökas inför varje flygning. Drönarnas speciella karaktär innebär således inte att kostnaderna för tillstånd behöver bli större än vid andra former av kameraövervakning. Precis som andra tillståndsförfaranden är prövningen också förenad med en handläggningstid som är beroende av bland annat ärendets komplexitet och länsstyrelsens resurser och prioriteringar. Det framgår att promemorian anser att tillståndsförfarandet medför en betydande risk för att verksamheten i en snabbt växande bransch försvåras ”i onödan”. Ingen torde ifrågasätta att ett tillståndsförfarande ställer vissa krav på dem som vill använda kameraförsedda drönare. Datainspektionen vill dock invända mot påståendet att det skulle vara i onödan. Bara om tillståndskravet inte tillför något skydd mot integritetskränkningar är det onödigt. De villkor som länsstyrelserna föreskriver i sina beslut – till exempel att fotografering inte får ske om människor i närheten kan identifieras, att aktivering av kameran endast får ske på en sådan höjd att identifiering av personer inte är möjlig, och eventuella bilder som innehåller personer från allmänheten omedelbart ska raderas – torde enligt Datainspektionen inte begränsa möjligheterna att använda drönarkamerorna för olika former av berättigade ändamål där syftet inte är personövervakning.

Datainspektionen saknar ett förtydligande av på vilket sätt tillståndsförfarandet inte skulle vara ett lika stort problem för myndigheter som för bolag. Möjligheten för myndigheter att anlita privata aktörer för sina kameraövervakningsbehov för att undgå kameraövervakningslagen och kravet på tillstånd har inte heller beaktats i promemorian. Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd (Ju 2015:14) utreder för närvarande möjligheten att behålla ett tillståndsförfarande för myndigheters kameraövervakning även efter den 25 maj 2018. Datainspektionen noterar att detta inte anges som ett skäl att fortsatt låta myndigheters kameraövervakning med drönare lyda under kameraövervakningslagen.

Den nya europeiska dataskyddsförordningen, som ersätter personuppgiftslagen och kameraövervakningslagen från och med den 25 maj

2018, kommer inte att medge ett generellt tillståndskrav inom den privata sektorn. I jämförelse med den svenska personuppgiftslagen innebär den dock på många sätt ett starkare skydd för enskildas personliga integritet än personuppgiftslagen. Förordningen innehåller bland annat möjligheter för tillsynsmyndigheten att utfärda administrativa sanktionsavgifter på betydande belopp (artikel 83). Vid riskfylld behandling, som till exempel storskalig kameraövervakning på allmän plats, måste den personuppgiftsansvarige först göra en bedömning av den planerade behandlingens konsekvenser för skyddet av personuppgifter och i vissa fall samråda med tillsynsmyndigheten (artikel 35 och 36). En risk med att låta personuppgiftslagen gälla för kameraövervakning med drönare under de drygt nio månader det handlar om är att företag och enskilda inrättar sin drönarverksamhet på ett sätt som är tillåtet enligt missbruksregeln men som sedan visar sig inte uppfylla förordningens krav.

Konsekvenser för integritetsskyddet

Enligt promemorian skulle en prövning av förutsättningarna att använda kamerautrustade drönare i enlighet med Datainspektionens tidigare tillämpning av missbruksregeln i praktiken ge enskilda ett omfattande skydd mot integritetskränkande övervakning. Datainspektionen delar inte den uppfattningen. Kameraövervakning har ansetts utgöra en typiskt sett så pass integritetskänslig form av personuppgiftsbehandling att det kan ifrågasättas om det är förenligt med de syften som ligger bakom missbruksregeln att den är tillämplig vid kameraövervakning (prop. 2012/13:115 s. 77).

Genom den valda lösningen förlorar man myndighetskontakten som finns vid krav på anmälan och tillstånd, och som gör att tillsynsmyndigheten vet att det finns något att utöva tillsyn över. Den förhandskontroll som en tillståndsprövning eller en anmälningsplikt innebär försvinner, liksom möjligheterna att utforma adekvata villkor för övervakningen i det enskilda fallet. Kameraövervakning med drönare kommer inte längre omfattas av kameraövervakningslagens bestämmelser om tystnadsplikt, bevarandetid och straff. Kameraövervakning enligt personuppgiftslagen kan vara straffbart endast när behandlingen avser känsliga personuppgifter eller uppgifter om lagöverträdelser, eller innebär en överföring av personuppgifter till tredje land utan adekvat skyddsnivå. Förslaget innebär vidare att det ankommer på de bolag och individer som använder drönarteknik att själva bedöma om behandlingen är tillåten enligt personuppgiftslagen. De åtgärder promemorian nämner – tydlig märkning av vem drönaren tillhör, att

information lämnas till enskilda på marken och att positionsljus används – är enligt Datainspektionen långt ifrån tillräckliga för att säkerställa att enskildas integritet inte kränks av övervakningen. Det handlar istället om en komplex bedömning som ska göras, där bland annat syftet med övervakningen, behovet av övervakningen, graden av integritetsintrång, alternativa möjligheter till kameraövervakning, tiden och omfattningen av övervakningen, vilken information enskilda har fått, bevarandetid och tillgång till eventuellt inspelat material, ska beaktas. Bedömningen ska göras inför varje enskild behandling, och – som förslaget nu är utformat – utan vägledning.

Detta sammantaget innebär att personuppgiftslagen ger ett väsentligt sämre skydd för den enskilde mot integritetskänslig övervakning med drönare än kameraövervakningslagen, och att det skydd som i praktiken kommer att återstå för den personliga integriteten vid drönarfotografering är Datainspektionens möjligheter att utöva tillsyn enligt personuppgiftslagen för att i efterhand komma tillrätta med kränkande personuppgiftsbehandling. Till skillnad från kameraövervakning som sker efter anmälan eller tillstånd, är det mycket svårt att på ett adekvat sätt granska övervakning med drönare som kan ske var som helst i Sverige och där det inte går att på förhand välja ut tillsynsobjekt. Drönarnas mobila användningsområde, i kombination med att tillsynsmyndigheten inte föreslås få några ytterligare resurser för att utföra uppgiften, omöjliggör enligt Datainspektionen en effektiv tillsyn av de drönare som omfattas av promemorians förslag.

För att Datainspektionen ska kunna bedriva tillräcklig tillsyn och samtidigt klara alla övriga utmaningar som väntar med anledning av den nya dataskyddsförordningen och det nya dataskyddsdirektivet krävs det att myndigheten tilldelas tillräckliga resurser för varje tillkommande uppgift som den åläggs. Det kommer att krävas stora informationsinsatser från Datainspektionens sida för att informera om såväl de tillfälliga reglerna som vad som sedan kommer att gälla enligt förordningen. De privatpersoner och företag som kommer att använda sig av ett undantag från kameraövervakningslagen vid drönarfilmning är inte en homogen grupp som lätt kan nås med riktade informationsinsatser. Promemorian har inte beaktat hur dessa ska informeras om förutsättningarna för att kameraövervakning med drönare inte ska strida mot personuppgiftslagen.

Brottsbalkens förbud mot kränkande fotografering gäller om någon olovligen i hemlighet tar upp bild av någon som befinner sig inomhus i en bostad eller på en toalett, i ett omklädningsrum eller ett annat liknande utrymme. För att brottet ofredande ska bli aktuellt krävs att det handlar om ett handgripligt antastande eller annat hänsynslöst beteende. Som skydd mot att den personliga integriteten kränks genom filmning med just drönare torde bestämmelserna ha begränsad betydelse.

Den föreslagna bestämmelsens ordalydelse

Datainspektionen vill slutligen påpeka att den föreslagna ordalydelsen i 5 a § kameraövervakningslagen, som inte ställer upp ett krav på att drönaren ska vara i luften för att undantaget ska gälla, skulle kunna resultera i gränsdragningsproblem och försök att kringgå kameraövervakningslagen. Hur ska man till exempel se på en övervakningskamera som är uppsatt på en drönare, som i sin tur är uppsatt på till exempel en husvägg, ett tak eller en bil och övervakar gator, torg eller andra liknande platser? Det bör enligt Datainspektionen framgå av bestämmelsen att undantaget bara gäller filmning som sker när drönaren är i luften.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Kristina Svahn Starrsjö efter föredragning av juristen Tove Fors. Vid den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Hans-Olof Lindblom och enhetschefen Nicklas Hjertonsson deltagit.

Kristina Svahn Starrsjö

Tove Fors