

Till samtliga länsstyrelser

Tillstånd till kameraövervakning med drönare

Inledning

Högsta förvaltningsdomstolen har i en dom meddelad den 21 oktober 2016 i mål nr 78-16 slagit fast att kameraförsedda drönare omfattas av kameraövervakningslagen. Det innebär att tillstånd till kameraövervakning krävs för att en kameraförsedd drönare ska få användas på en plats dit allmänheten har tillträde. Tillstånd till kameraövervakning med drönare ska, precis som när det gäller annan kameraövervakning, ges om intresset av övervakningen väger tyngre än integritetsintresset på platsen (överviktsprincipen). Vid bedömningen av övervakningsintresset ska det "särskilt beaktas om övervakningen behövs för att förebygga, avslöja eller utreda brott, förhindra olyckor eller andra därmed jämförliga ändamål" (9 § andra stycket kameraövervakningslagen). Vid bedömningen av integritetsintresset ska särskilt beaktas om det vid övervakningen används teknik som främjar skyddet av den enskildes personliga integritet (9 § tredje stycket kameraövervakningslagen). I detta dokument redovisas Datainspektionens uppfattning om rättsläget efter Högsta förvaltningsdomstolens dom och de möjligheter som kameraövervakningslagen enligt inspektionen ger när det gäller tillstånd till kameraövervakning med drönare, det vill säga drönare som används på platser dit allmänheten har tillträde.

Ändamålet med övervakningen

Det finns enligt Datainspektionen ett flertal verksamheter i vilka drönare används för ett ändamål som inryms i 9 § andra stycket kameraövervakningslagen. Som exempel kan nämnas drönare som används i syfte att förhindra olyckor på olika sätt, men också för det därmed jämförliga ändamålet att begränsa verkningarna av en redan inträffad olycka (jämför med undantaget för kameraövervakning i tunnelbanan i 14 § kameraövervakningslagen). Liknande jämförliga ändamål som kan bli aktuella när det handlar om kameraövervakning med drönare är enligt Datainspektionen bland annat följande.

- Efterforskning av försvunna personer.
- Transport av exempelvis hjärtstartare, räddningsutrustning, läkemedel eller motsvarande.
- Tillsyn/kontroll av områden i samband med bränder.
- Inspektion av kraftledningar/kraftledningsgata inför insats av personal.

Det ovan sagda innebär enligt Datainspektionen inte att det är uteslutet med kameraövervakning för något annat ändamål än de som nämns ovan. Även andra legitima syften kan också godtas. I sådana fall krävs dock att integritetsintresset är helt försumbart. Tillämpningen ska präglas av restriktivitet och i enlighet med grundtanken att övervakningskameror ska kunna användas när det finns ett samhälleligt intresse av övervakningen. Utrymmet för övervakning endast för att exempelvis öka försäljningen är därför ytterst begränsat (se prop. 1997/98:64 s. 28 och prop. 2012/13:115 s. 46 ff). Detsamma torde enligt Datainspektionen gälla övervakning som sker för uteslutande kommersiella syften eller för rena nöjesändamål.

Kameraövervakning med drönare sker ofta för andra ändamål än för de som särskilt ska beaktas enligt 9 §, det vill säga brotts- eller olycksförebyggande ändamål. Det finns dock ett flertal verksamheter i vilka drönare används för andra samhälleliga syften, dvs. för sådana ändamål som enligt gällande rätt kan godtas om integritetsintresset i samband med övervakningen kan reduceras till försumbarhet. Några exempel på det är följande.

- Forskning (här finns dock en gränsdragning mot kommersiella syften, t.ex. när privata bolag utvecklar sina produkter).
- Inventering/tillsyn av skog och mark (som inte handlar om att förebygga olyckor eller liknande, se exempel ovan).
- Inom jordbruksverksamhet, t.ex. av växande gröda eller betande djur.
- Mätning av t.ex. mark, jordvallar, vattenstånd eller fastigheter.
- Dokumentering av landskap för t.ex. byggprojekt eller översikts- och detaljplaner.
- Besiktning och kontroll av byggnader.
- Viss övningsverksamhet, t.ex. övning av räddningsverksamhet eller övning inför annan verksamhet som bör godtas enligt detta dokument.

Om övervakningen sker för ett samhälleligt intresse, men syftet med övervakningen är sådant att man inte avser övervaka personer, bör enligt Datainspektionen huvudregeln vara att tillstånd till kameraövervakning ska

ges under förutsättning att integritetsintresset reduceras till försumbarhet. Det kan ske genom villkor i tillståndet som säkerställer att bilder på personer inte överhuvudtaget hamnar på det inspelade materialet, alternativt att sådana bilder raderas i omedelbar eller nära tidsmässig anslutning till övervakningen.

Förslag till villkor om hur övervakningen får anordnas

Enligt Datainspektionen bör de integritetsskyddande åtgärder som ska vidtas i samband med kameraövervakning uttryckas i villkor och inte endast i skälen för tillstånden. Datainspektionen har tagit fram ett antal exempel på villkor som i tillämpliga fall kan användas i tillstånd till kameraövervakning med drönare. Samtliga villkor handlar om att reducera risken för integritetsintrång. Exempelen nedan ska ses som förslag till länsstyrelserna vid prövningen av ansökningar om tillstånd till kameraövervakning med drönare. Det kan i sammanhanget tilläggas att det hittills finns ett mycket begränsat antal domar när det gäller prövningen enligt överviktsprincipen avseende drönare. Datainspektionen vill också understryka att exemplen på villkor nedan inte är möjliga att använda i alla verksamheter som drönare kan användas i.

Förslag till villkor om det sätt på vilket övervakningen genomförs

- Kameraövervakningen ska omedelbart avbrytas om/alt. 1: personer/ alt. 2: personer från allmänheten/ beträder det område som övervakas.
 - Kommentar: Datainspektionen anser att alternativ 1 är mest integritetsfrämjande. Om det är oundvikligt att vissa personer kan komma med bild, t.ex. anställda hos den som bedriver övervakningen, kan alternativ 2 istället vara lämpligt.
- Aktivering av kameran får endast ske på en sådan höjd att identifiering av personer inte är möjlig.
 - Kommentar: Detta villkor kan antingen innebära att den som manövrerar drönaren själv aktiverar kameran på en viss höjd, eller så kan integritetsvänlig teknik användas som (på teknisk väg) endast möjliggör aktivering av kameran på en sådan höjd att personövervakning inte längre är möjlig.
 - Länsstyrelserna bör också vara uppmärksamma på om den teknik som används, i sitt bästa läge kan användas för personövervakning eller inte. Om tekniken är inbyggd i kameran på ett sådant sätt att den inte går (i vart fall inte utan omfattande ingrepp) att ta bort (s.k. privacy by design) kan det innebära att kameran inte kan användas för personövervakning och uppfyller därmed inte definitionen av

en "övervakningskamera" i 2 § kameraövervakningslagen. I sådant fall ska ansökan avvisas.

Förslag till villkor om platsen för övervakningen

Mycket av drönarverksamheten sker på uppdrag som inte sällan ges med kort varsel. Datainspektionen bedömer att denna verksamhet, bland annat med hänsyn till länsstyrelsernas handläggningstider vid tillståndsprövning, är svår att bedriva om tillstånd ska sökas inför varje enskild flygning.

Datainspektionen anser att det är möjligt att bevilja generella tillstånd till kameraövervakning, det vill säga att det inte ska behövas ett tillstånd för varje enskild flygning eller uppdrag. Det är dock viktigt att ett sådant generellt tillstånd som bland annat kommer att avse platser som inte är kända i förväg, i enlighet med den praxis som utbildats i motsvarande fall, förenas med villkor som tydligt anger inom vilken typ av område som övervakningen får ske. Om kameraövervakningen ska ske på flera skilda platser och kanske även för olika syften, kan det enligt Datainspektionen vara lämpligt att prövningen delas upp utifrån de olika platsernas karaktär. Det kan t.ex. ske genom att olika typer av platser delas upp i olika kategorier så att varje typ av plats prövas var för sig. Exempel på villkor i generella tillstånd kan enligt Datainspektionen vara följande.

- Övervakningsområdet ska vara tydligt avspärrat/markerat så att personer från allmänheten inte kan/försvåras komma in på området.
 - Kommentar: Detta villkor är ett exempel på att vissa villkor inte är möjliga i alla sammanhang. Ska drönaren t.ex. användas för att inspektera kraftledningar längs en längre sträcka, är det av naturliga skäl inte möjligt att spärra av det område som kan övervakas. Ska drönaren istället användas inom ett mer avgränsat geografiskt område, kan villkoret vara användbart.
- Kameraövervakning får inte ske i närheten av bostadsbebyggelse, stigar/vägar eller friluftsområden som frekventeras av allmänheten (t.ex. vandringsled, motionsspår, grillplats, vindskydd, badplats, jaktorn, fågelskådningstorn).
 - Kommentar: Villkoret bygger på Kammarrätten i Göteborgs dom den 10 juni 2015 i mål nr 2842-14 som handlade om kameraövervakning av skogsmaskiner där platserna för övervakningen varierade beroende på var skogsmaskinerna ställdes upp. Även praxis avseende generella tillstånd till kameraövervakning i samband med viltövervakning är relevant i detta sammanhang. Av naturliga skäl är detta villkor inte möjligt om själva syftet med övervakningen är att t.ex.

besikta en fastighet, men då får villkoret anpassas så att närliggande bebyggelse inte övervakas.

Förslag till villkor om den utrustning som används vid övervakningen

- Kamerans upplösning ska vara sådan att den inte går att använda för att identifiera personer på X antal meters avstånd.
 - Kommentar: Det kan även vara nödvändigt att ta ställning till och meddela villkor kring hur området där drönaren startar och landar ser ut, om kameran kan förmedla bilder från start till landning och beroende på hur kamerans teknik är utformad.
- Villkor om integritetsvänlig teknik som innebär att mjukvara används som gör att eventuella personer inom området ”suddas ut” direkt i kameran.
 - Kommentar: Ju tillförlitligare tekniken är desto mer minskar den integritetsintrånget.
- Villkor om integritetsvänlig teknik som innebär att mjukvara används som omöjliggör övervakning utanför ett visst område eller som automatiskt maskerar vissa områden (s.k. geofencing).

Förslag till villkor om hantering av inspelat material från övervakningen

- Inspelat material ska gås igenom efter avslutad flygning med drönaren och eventuella bilder som innehåller personer ska omgående raderas.

Förslag till villkor om tiderna för övervakningen

- Kameraövervakning får endast ske mellan vissa klockslag (beroende på det behov som sökanden har redogjort för).
- Kameraövervakning får endast ske under de tider som [ange den aktuella verksamheten] är stängd för allmänheten.
- Kameraövervakning får endast ske under ett visst antal minuter och med en viss frekvens, t.ex. en halvtimme varje morgon/varannan vecka.