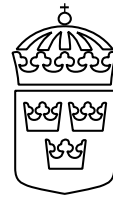


Regeringens proposition

2016/17:182



Kameraövervakningslagen och möjligheterna
att använda drönare

Prop.
2016/17:182

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 27 april 2017

Stefan Löfven

Morgan Johansson
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen en ändring i kameraövervakningslagen (2013:460) som innebär att kameraövervakning som sker från drönare inte ska omfattas av lagen, om övervakningen bedrivs av någon annan än en myndighet. Enskildas personliga integritet kommer i stället att skyddas av reglerna i personuppgiftslagen (1998:204).

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2017.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Förslag till lag om ändring i kameraövervakningslagen (2013:460).....	5
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Grundläggande reglering till skydd för den personliga integriteten	7
4.1	Regeringsformen	7
4.2	Europakonventionen och Europarådets dataskyddskonvention	7
4.2.1	Europakonventionen.....	7
4.2.2	Europarådets dataskyddskonvention	7
4.3	EU:s rättighetsstadga och det nuvarande dataskyddsdirektivet.....	8
4.3.1	EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.....	8
4.3.2	Det nuvarande dataskyddsdirektivet.....	8
4.4	Personuppgiftslagen	8
4.5	Datainspektionens tillsyn	9
4.6	EU:s dataskyddsreform – dataskyddsförordningen och det nya dataskyddsdirektivet.....	10
4.6.1	Dataskyddsförordningen.....	10
4.6.2	Det nya dataskyddsdirektivet	11
4.7	Annan lagstiftning till skydd för den personliga integriteten.....	11
5	Kameraövervakningslagen.....	12
5.1	Den svenska regleringen av kameraövervakning	12
5.2	Definitioner och tillämpningsområde	12
5.3	Allmänna krav	13
5.4	Kameraövervakning av platser dit allmänheten har tillträde	14
5.4.1	Tillstånd är huvudregeln.....	14
5.4.2	Vissa undantag från tillståndskravet.....	14
5.4.3	Kameraövervakning efter anmälan.....	15
5.4.4	Ansökan och beslut om tillstånd.....	15
5.4.5	Anmälan	16
5.5	Kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde	16
5.6	Upplysningsplikten.....	17
5.7	Behandling av bild- och ljudmaterial, tystnadsplikt m.m.....	17
5.8	Tillsyn	18
5.9	Skadestånd, straff och överklagande	18
5.10	Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd.....	19

6	Drönare	20
6.1	Drönartekniken	20
6.2	Reglering om luftfartssäkerhet och skydd av geografisk information	20
6.3	Skyddslagen och säkerhetsskyddslagen	21
7	Kameraövervakningslagens tillämpningsområde och den nya tekniken	22
7.1	Kameraövervakningslagen är tillämplig på drönare	22
7.2	Kameraövervakningslagen är inte tillämplig på s.k. dashcam	23
7.3	Datainspektionens information om tillstånd till kameraövervakning med drönare	23
8	Hur kan regleringen av kamerautrustade drönare bli mer ändamålsenlig?	24
8.1	Kameraövervakningslagen bör ändras	24
8.2	Ett undantag från tillståndsplikten för kamerautrustade drönare bör inte införas	27
8.3	Den privata sektorns användning av kamerautrustade drönare ska undantas från kameraövervakningslagens tillämpningsområde	28
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	36
10	Konsekvenser	37
11	Författningskommentar	38
11.1	Förslag till lag om ändring i kameraövervakningslagen (2013:460)	38
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Kameraövervakningslagen och möjligheterna att använda drönare för berättigade ändamål	40
Bilaga 2	Lagförslaget i promemorian	41
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	42
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	43
	Utdrag vid regeringssammanträde den 27 april 2017	44

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i kameraövervakningslagen (2013:460).

2 Förslag till lag om ändring i kameraövervakningslagen (2013:460)

Prop. 2016/17:182

Härigenom föreskrivs att det i kameraövervakningslagen (2013:460) ska införas en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a §

Lagen gäller inte vid kameraövervakning som sker från ett obemannat luftfartyg, om övervakningen bedrivs av någon annan än en myndighet.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2017.
 2. Beslut om tillstånd till kameraövervakning som avses i 5 a § vilka har meddelats före ikraftträdandet upphör att gälla den 1 augusti 2017.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade i november 2015 om direktiv till Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd (Ju 2015:14, dir. 2015:125). Utredningen gavs bl.a. i uppdrag att undersöka hur kameraövervakningslagens tillämpningsområde förhåller sig till användning av ny teknik, t.ex. kamerautrustade drönare, och att ta ställning till om det behövs integritetsstärkande eller teknikfrämjande åtgärder. Bakgrunden till utredningens uppdrag i denna del var bl.a. att rättsläget bedömdes som osäkert när det gällde i vilken mån kamerautrustade drönare och motsvarande annan ny teknik omfattades av lagens tillämpningsområde. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 15 juni 2017.

Efter att utredningen tillsattes har rättsläget klarlagts genom ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen den 21 oktober 2016 (HFD 2016 ref. 71 I). Högsta förvaltningsdomstolen gjorde bedömningen att en kamera som är monterad på en drönare ska anses vara en sådan övervakningskamera som omfattas av kameraövervakningslagens tillämpningsområde. Detta innebär att det som huvudregel krävs tillstånd för att använda en sådan drönare på en plats dit allmänheten har tillträde.

Drönartekniken har många betydelsefulla användningsområden och kan vara till stor nytta inom bl.a. räddningsarbete, skogs- och jordbruk samt journalistisk verksamhet. Efter Högsta förvaltningsdomstolens avgörande har det ifrågasatts om det finns tillräckliga möjligheter att använda tekniken för bl.a. sådana ändamål.

Inom Justitiedepartementet har därför promemorian Kameraövervakningslagen och möjligheterna att använda drönare för berättigade ändamål utarbetats. I promemorian görs bedömningen att det finns anledning att undersöka behovet av och möjligheterna till en snabbare lösning av frågan genom ändringar i kameraövervakningslagen. I promemorian föreslås mot denna bakgrund att övervakning med kamerautrustade drönare ska undantas från lagens tillämpningsområde, om övervakningen utförs av någon annan än en myndighet. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1* och promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Promemorian och remissvaren finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju2016/09129/L6).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 6 april 2017 att inhämta Lagrådets yttrande över ett lagförslag som är likalydande med lagförslaget i propositionen. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Regeringen har främst i avsnitt 8 gjort vissa förtydliganden i enlighet med Lagrådets synpunkter.

4 Grundläggande reglering till skydd för den personliga integriteten

4.1 Regeringsformen

Av målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen (RF) framgår att den offentliga makten ska utövas med respekt för den enskilda människans frihet och värdighet samt att det allmänna ska värna den enskildes privatliv och familjeliv. Vidare följer av 2 kap. 6 § andra stycket RF att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten som sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Begränsningar i denna rättighet får endast göras i lag och under de förutsättningar som anges i 2 kap. 21 och 22 §§ RF.

4.2 Europakonventionen och Europarådets dataskyddskonvention

4.2.1 Europakonventionen

Rätten till skydd för den personliga integriteten ingår som en del i rätten till respekt för privatlivet enligt den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Av artikel 8 i Europakonventionen följer att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En offentlig myndighet får inte inskränka denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Europakonventionen är sedan den 1 januari 1995 inkorporerad i svensk rätt och gäller som svensk lag (lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna).

4.2.2 Europarådets dataskyddskonvention

Inom Europarådet antogs 1981 en konvention (nr 108) om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, den s.k. dataskyddskonventionen. Till konventionen hör ett tilläggsprotokoll och dessutom vissa kompletteringar i form av ett antal rekommendationer på dataskyddsområdet. Konventionens syfte är att säkerställa den enskildes rätt till personlig integritet i samband med automatiserad behandling av personuppgifter. Regleringen kan ses som en precisering av skyddet enligt artikel 8 i Europakonventionen vad gäller just automatiserad behandling av personuppgifter. Inom Europarådet pågår för närvarande

Prop. 2016/17:182 en översyn av konventionen. Samtliga medlemsstater i EU har tillträtt konventionen.

4.3 EU:s rättighetsstadga och det nuvarande dataskyddsdirektivet

4.3.1 EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna

Enligt artikel 6.1 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) ska EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna ha samma rättsliga värde som fördragen. I stadgan bekräftas de rättigheter som har sin grund i medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner och internationella förpliktelser, Europakonventionen, unionens och Europarådets sociala stadgor samt rättspraxis vid Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Stadgans huvudsakliga syfte är således att kodifiera de grundläggande fri- och rättigheter som EU redan erkänner.

I stadgans artikel 7 föreskrivs, efter förebild i artikel 8 i Europakonventionen, att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sin korrespondens. Av artikel 8 följer vidare att var och en har en rätt till skydd för personuppgifter. Rättighetens innebörd är att personuppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund.

4.3.2 Det nuvarande dataskyddsdirektivet

Den allmänna regleringen om behandling av personuppgifter inom EU finns i dag i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om behandling av det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet). Direktivet syftar till att garantera en hög och i alla medlemsstater likvärdig skyddsnivå när det gäller enskilda personers fri- och rättigheter med avseende på behandling av personuppgifter, samt att främja ett fritt flöde av personuppgifter mellan medlemsstaterna i EU. Dataskyddsdirektivet omfattar behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad samt manuell behandling av personuppgifter som ingår eller kommer att ingå i ett register. Direktivet omfattar däremot inte behandling av personuppgifter på områden som faller utanför unionsrätten, t.ex. allmän säkerhet och försvar. Det omfattar inte heller behandling av personuppgifter av en fysisk person som är av rent privat natur.

4.4 Personuppgiftslagen

Dataskyddsdirektivet har genomförts i svensk rätt huvudsakligen genom personuppgiftslagen (PUL). Bestämmelserna i personuppgiftslagen har till syfte att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks

genom behandling av personuppgifter. Personuppgiftslagen följer i princip dataskyddsdirektivets struktur och innehåller liksom direktivet bestämmelser om bl.a. personuppgiftsansvar, grundläggande krav för behandling av personuppgifter, information till den registrerade, skadestånd och straff.

Enligt en särskild bestämmelse i personuppgiftslagen, den s.k. missbruksregeln, behöver de flesta av lagens regler dock inte tillämpas på personuppgifter som inte ingår i eller är avsedda att ingå i en samling av personuppgifter som har strukturerats för att påtagligt underlätta sökning efter eller sammanställning av personuppgifter (5 a §). Behandling av personuppgifter som faller in under missbruksregeln får dock inte utföras, om den innebär en kränkning av enskildas personliga integritet. Personuppgiftslagen är tillämplig även utanför EU-rättens område och gäller både för myndigheter och enskilda som behandlar personuppgifter. Personuppgiftslagen är samtidigt subsidiär vilket innebär att lagens bestämmelser inte ska tillämpas om det finns avvikande bestämmelser i en annan lag eller förordning. Det finns en stor mängd sådana bestämmelser i vad som brukar kallas särskilda registerförfattningar som framförallt reglerar hur olika myndigheter får behandla personuppgifter. Studiestödsdatalagen (2009:287) och polisdatalagen (2010:361) är exempel på sådana sektorsspecifika regleringar. Det finns också andra typer av författningar med särreglering av viss personuppgiftsbehandling, t.ex. kameraövervakningslagen som reglerar viss användning av övervakningskameror och den personuppgiftsbehandling som detta innebär.

4.5 Datainspektionens tillsyn

Datainspektionen är tillsynsmyndighet enligt personuppgiftslagen och har därigenom det övergripande och generella ansvaret för tillsynen över behandling av personuppgifter. Datainspektionen kan t.ex. inleda tillsyn efter tips i media, klagomål från enskilda eller till följd av en särskilt riktad insats. Sådana insatser görs även inom ramen för den tillsyn som Datainspektionen bedriver enligt kameraövervakningslagen och har bl.a. tagit sikte på kameraövervakning på hotell, i skolor och i butiksanställdas personalutrymmen.

För att kunna genomföra sin tillsyn har Datainspektionen rätt att få tillgång till de personuppgifter som behandlas, upplysningar om och dokumentation av behandlingen av personuppgifter och säkerheten vid denna, samt tillträde till sådana lokaler som har anknytning till behandling av personuppgifter (43 § PUL). Inspektioner kan exempelvis ske genom fältinspektion, enkätinspektion eller s.k. skrivbordsinspektion. Om Datainspektionen trots en begäran inte har fått tillräckligt underlag för att konstatera att behandlingen av personuppgifter är laglig får myndigheten vid vite förbjuda den ansvarige att behandla personuppgifter på annat sätt än genom lagring (44 § PUL). Dessutom kan den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar osanna uppgifter till Datainspektionen dömas till böter eller fängelse (49 § PUL).

Prop. 2016/17:182 Efter en avslutad utredning kan Datainspektionen genom ett föreläggande eller en rekommendation ange vilka åtgärder den personuppgiftsansvarige ska eller bör vidta för att komma tillrätta med felaktigheter. Datainspektionen kan också förbjuda den ansvarige att fortsätta behandla personuppgifter, besluta om säkerhetsåtgärder eller ansöka hos förvaltningsrätten om att personuppgifter som behandlats på ett olagligt sätt ska utplånas (45–47 §§ PUL). En stor del av Datainspektionens arbete ägnas också åt förebyggande arbete i form av information och vägledning till personuppgiftsansvariga och personuppgiftsombud.

4.6 EU:s dataskyddsreform – dataskyddsförordningen och det nya dataskyddsdirektivet

4.6.1 Dataskyddsförordningen

Europaparlamentet och rådet har antagit förordningen (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), nedan dataskyddsförordningen. Förordningen utgör en ny generell reglering för personuppgiftsbehandling inom EU och kommer att ersätta det nuvarande dataskyddsdirektivet när den börjar tillämpas den 25 maj 2018. Det huvudsakliga syftet med förordningen är att ytterligare harmonisera och effektivisera skyddet för personuppgifter för att förbättra den inre marknadens funktion och öka enskildas kontroll över sina personuppgifter.

Dataskyddsförordningen baseras till stor del på den struktur och reglering som finns i det nuvarande dataskyddsdirektivet men är i många avseenden mer detaljerad och innehåller även en rad nyheter. Förordningen kommer att vara direkt tillämplig i alla EU:s medlemsstater men förutsätter och möjliggör samtidigt kompletterande och specificerande nationella bestämmelser av olika slag. För svensk del innebär detta bl.a. att personuppgiftslagen måste upphävas och att nationell lagstiftning som i dag hänvisar eller på något sätt förhåller sig till personuppgiftslagens bestämmelser, såsom kameraövervakningslagen, behöver ses över och anpassas till den nya EU-regleringen.

En särskild utredare har fått i uppdrag att föreslå de anpassningar och kompletterande författningsbestämmelser på generell nivå som dataskyddsförordningen ger anledning till (Ju 2016:04, dir. 2016:15). Syftet med utredningen, som har antagit namnet Dataskyddsutredningen, är att säkerställa att det finns en generell och ändamålsenlig reglering om personuppgiftsbehandling som kompletterar dataskyddsförordningen och som är på plats när förordningen börjar tillämpas.

Samtidigt med dataskyddsförordningen antog Europaparlamentet och rådet direktivet (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF, nedan det nya dataskyddsdirektivet. Direktivet innehåller särregler för sådan personuppgiftsbehandling som behöriga myndigheter utför i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, inklusive att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten. Direktivet ska ha genomförts i svensk rätt senast den 6 maj 2018 och Utredningen om 2016 års dataskyddsdirektiv (Ju 2016:06, dir. 2016:21) har i uppdrag att lämna förslag till hur ett sådant genomförande ska ske i svensk rätt.

4.7 Annan lagstiftning till skydd för den personliga integriteten

Sedan den 1 juli 2013 finns ett förbud mot kränkande fotografering i brottsbalken som tar sikte på sådan fotografering som innebär ett intrång i den fredade sfär som enskilda bör ha rätt till i förhållande till andra enskilda. Enligt 4 kap. 6 a § brottsbalken ska den som olovligen med tekniskt hjälpmedel 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, dömas för kränkande fotografering till böter eller fängelse i högst två år. Om fotograferingen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig ska inte dömas till ansvar och förbudet gäller inte den som fotograferar någon som ett led i en myndighets verksamhet. Om fotografering i stället sker öppet men mot någons vilja kan det i stället vara fråga om ofredande enligt 4 kap. 7 § brottsbalken. Den som allvarligt kränker någon annan genom brott som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära ska vidare ersätta den skada som kränkningen innebär i enlighet med regleringen i skadeståndslagen (1972:207).

I betänkandet Integritet och straffskydd (SOU 2016:7) finns bl.a. förslag om att intrång i någons privatliv genom spridning av vissa slags integritetskänsliga bilder och uppgifter ska kriminaliseras. En sådan kriminalisering skulle ge ett stärkt skydd mot olovlig spridning av t.ex. nakenbilder. Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

5 Kameraövervakningslagen

5.1 Den svenska regleringen av kameraövervakning

Särskilda regler för användning av övervakningskameror har funnits i Sverige sedan 1977 då lagen (1977:20) om TV-övervakning infördes. Regelverket har därefter setts över ett antal gånger och bl.a. anpassats till EU:s dataskyddsdirektiv. Den nuvarande kameraövervakningslagen trädde i kraft den 1 juli 2013. Dessförinnan reglerades kameraövervakning i två lagar: lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning och personuppgiftslagen. Syftet med den nya lagen var att modernisera regleringen av kameraövervakning på ett sätt som skulle säkerställa balansen mellan intresset av att använda kameraövervakning för berättigade ändamål och intresset av att skydda den enskildes integritet (propositionen En ny kameraövervakningslag, prop. 2012/13:115).

Förutom Sverige är Danmark ett av få länder i EU som har en särskild lag om kameraövervakning (lov om tv-overvågning). I Norge finns i stället vissa bestämmelser om kameraövervakning i motsvarigheten till den svenska personuppgiftslagen (personopplysningsloven) medan det i Finland helt är den generella personuppgiftsregleringen som tillsammans med straffrättslig lagstiftning avgör vilken kameraövervakning som är tillåten. Bland dessa länder är det bara Sverige som har särskilda regler om tillstånd för kameraövervakning.

5.2 Definitioner och tillämpningsområde

Kameraövervakningslagen innehåller bestämmelser om *kameraövervakning*, dvs. användning av övervakningskameror och övrig övervakningsutrustning (2 §). Syftet med lagen är att tillgodose behovet av kameraövervakning för berättigade ändamål samtidigt som enskilda skyddas mot otillbörliga intrång i den personliga integriteten (1 §). Lagen gäller i stället för personuppgiftslagen (6 §).

Med *övervakningskameror* avses enligt lagen TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument och därmed jämförbara utrustningar som är uppsatta så att de, utan att manövreras på platsen, kan användas för personövervakning samt separata tekniska anordningar för avlyssning eller upptagning av ljud vilka i samband med användning av sådan utrustning används för personövervakning (2 §).

Med *optisk* avses alla registreringar som kan ske med instrument inom det elektromagnetiska våglängdsspektrat för optisk strålning. *Elektronisk* innebär att förmedling, visning eller lagring av bilder sker genom elektronisk påverkan. Med *därmed jämförbara utrustningar* avses t.ex. utrustning som utnyttjar sådan elektromagnetisk strålning som röntgen och radiofrekvent strålning. Detta innebär att t.ex. röntgenkameror kan omfattas av lagen.

Kravet att kameran ska vara *uppsatt* innebär att placeringen av kameran ska ha en viss varaktighet. En kamera som endast används helt kortvarigt är därmed inte en övervakningskamera som omfattas av lagen.

Att kameran ska kunna användas *utan att manövreras på platsen* innebär att den fortlöpande hanteringen av utrustningen inte ska ske på plats. Lagen är alltså inte tillämplig på handhållna kameror. Endast det förhållandet att en kamera sätts i gång på stället eller fungerar med inbyggd automatik innebär inte att den manövreras på platsen och att lagen inte är tillämplig. Med *personövervakning* avses att personer kan identifieras genom övervakningen. För att en möjlighet till identifiering ska anses föreligga krävs att sådana kännetecken kan iakttas som gör att man utan större osäkerhet kan skilja de personer som iakttas från andra personer. Så är fallet om hela personen eller personens ansikte syns tydligt. Även sådant som utmärkande klädsel, speciella kropps rörelser eller särskild kropps konstitution kan möjliggöra identifiering. Exempel på *separata tekniska anordningar för avlyssning eller upptagning av ljud* är mikrofoner och radiosändare som inte är inbyggda i en övervakningskamera (prop. 2012/13:115 s. 38).

Med *övrig övervakningsutrustning* avses separata tekniska anordningar för att behandla upptaget bild- och ljudmaterial, exempelvis anordningar för att lagra inspelad film.

Lagen innehåller också definitioner av begreppen behandling, samtycke och personuppgifter (2 §). Definitionerna motsvarar i huvudsak definitionerna av dessa begrepp i personuppgiftslagen (3 §).

Kameraövervakningslagen gäller vid kameraövervakning med övervakningskameror som är uppsatta i Sverige, om den som bedriver övervakningen är etablerad i Sverige eller i tredjeland. Med tredjeland avses en stat som varken ingår i EU eller är ansluten till EES (2 §). Lagen gäller också vid behandling av bild- och ljudmaterial som tagits upp vid sådan övervakning, om behandlingen utförs av den som bedriver övervakningen eller för hans eller hennes räkning (3 §). Lagen gäller dock inte vid kameraövervakning av en plats dit allmänheten inte har tillträde om övervakningen bedrivs av en fysisk person som ett led i en verksamhet av rent privat natur (5 §). Undantaget kan t.ex. omfatta kameraövervakning i en privatbostad när övervakningen bedrivs av den som bor där. Lagen gäller inte heller vid hemlig kameraövervakning (4 §).

5.3 Allmänna krav

För all kameraövervakning som omfattas av kameraövervakningslagen gäller att övervakningen ska bedrivas lagligt, enligt god sed och med tillbörlig hänsyn till enskildas personliga integritet (7 §). När kameraövervakning är laglig framgår av bestämmelserna i lagen, men kan också utläsas av andra bestämmelser, t.ex. straffbestämmelsen om kränkande fotografering (4 kap. 6 a § brottsbalken). Vad som är god sed kan exempelvis framgå av allmänna råd och branschöverenskommelser.

5.4 Kameraövervakning av platser dit allmänheten har tillträde

5.4.1 Tillstånd är huvudregeln

Lagen skiljer mellan kameraövervakning av en plats dit allmänheten har tillträde och av en plats dit allmänheten inte har tillträde. För kameraövervakning av platser dit allmänheten har tillträde gäller mer detaljerade bestämmelser som bl.a. innebär att det som huvudregel krävs tillstånd för att övervakningen ska vara tillåten (8 §). Denna skiljelinje har funnits sedan lång tid tillbaka och begreppet plats dit allmänheten har tillträde har blivit föremål för en omfattande praxis. Till platser dit allmänheten har tillträde räknas exempelvis gator, torg, parker, butiker, banker, restauranger, biografier och badhus. Även bussar i allmän kommunikation och taxibilar har ansetts vara platser till vilka allmänheten har tillträde. De flesta utrymmen inne i skolor och gemensamhetsutrymmen i flerfamiljshus anses däremot inte vara platser dit allmänheten har tillträde. Detsamma gäller många arbetsplatser (prop. 2012/13:115 s. 28).

Tillstånd till kameraövervakning ska ges om intresset av sådan övervakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad (9 §). Vid bedömningen av intresset av kameraövervakning ska det särskilt beaktas om övervakningen behövs för att förebygga, avslöja eller utreda brott, förhindra olyckor eller andra därmed jämförliga ändamål. Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli övervakad ska det särskilt beaktas hur övervakningen ska utföras, om teknik som främjar skyddet av den enskildes personliga integritet används och vilket område som ska övervakas. Utgångspunkten är att kameraövervakning endast ska utgöra ett komplement till andra åtgärder, särskilt brottsförebyggande åtgärder. Kameraövervakning bör alltså inte ses som ett hjälpmedel som ska användas i stället för andra säkerhetsåtgärder eller förebyggande insatser (prop. 2012/13:115 s. 148).

5.4.2 Vissa undantag från tillståndskravet

Det finns vissa undantag från tillståndskravet (10 §). Tillstånd krävs inte vid övervakning som sker med en övervakningskamera som för säkerheten i trafiken eller arbetsmiljön är uppsatt på ett fordon, en maskin eller liknande för att förbättra sikten för föraren eller användaren. Vidare är viss övervakning som bedrivs av Trafikverket tillståndsfri. Det gäller vägtrafikövervakning samt övervakning vid betalstationer för trängselskatt och infrastrukturavgifter. Tillstånd krävs inte heller vid trafikövervakning i en vägtunnel som bedrivs av någon annan tunnelhållare än Trafikverket, vid övervakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning eller vid övervakning till skydd för vissa skyddsobjekt. Undantag från tillståndsplikten gäller vidare vid övervakning som Försvarsmakten bedriver från fordon, fartyg eller luftfartyg som ett led i en militär insats eller militär övning eller som behövs för att prova utrustning för sådan övervakning. Slutligen krävs det inte tillstånd vid övervakning i kasinon, om övervakningen har

till syfte att förebygga, avslöja eller utreda brott eller lösa tvister om spel mellan spelare och den som anordnar spelet.

I några fall får kameraövervakning också bedrivas under högst en månad utan att ansökan om tillstånd har gjorts (11 §). Det gäller övervakning som bedrivs av Polismyndigheten eller räddningsledare, om övervakningen är av vikt för att avvärja en hotande olycka eller för att begränsa verkningarna av en inträffad olycka. Det gäller också övervakning som bedrivs av räddningsledare om övervakningen är av vikt för att efterforska en försvunnen person. Slutligen gäller det övervakning som bedrivs av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om det av särskild anledning finns risk för att allvarlig brottslighet som innebär fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom kommer att utövas på en viss plats, och syftet med övervakningen är att förebygga eller förhindra brott. Om ansökan om tillstånd görs inom en månad från det att övervakningen inleds, får övervakningen bedrivas utan tillstånd till dess att ansökningen har prövats.

5.4.3 Kameraövervakning efter anmälan

För vissa platser dit allmänheten har tillträde gäller att kameraövervakning är tillåten efter endast anmälan (12–15 §§). Vid dessa platser krävs alltså inte något tillstånd. En övervakningskamera får efter anmälan sättas upp i en banklokal, en lokal hos ett kreditmarknadsföretag eller ett postkontor eller i området omedelbart utanför in- och utgångar till en sådan lokal. Detsamma gäller vid uttagsautomater eller liknande anordningar. Vidare får en övervakningskamera sättas upp efter anmälan i en butiklokal eller i en yta i en butiklokal där det bedrivs bankverksamhet genom ombud eller postverksamhet. Motsvarande gäller för kameraövervakning i en tunnelbanevagn eller av en tunnelbanestation samt i parkeringshus.

Kameraövervakning efter anmälan är dock bara tillåten om vissa särskilt angivna förutsättningar är uppfyllda. Till exempel måste kameraövervakningen ha till enda syfte att förebygga, avslöja eller utreda brott eller, vad gäller övervakning i en tunnelbanevagn eller av en tunnelbanestation, att förhindra olyckor eller begränsa verkningarna av en olycka. För butiker krävs vidare bl.a. att den som avser att bedriva övervakning har ingått en skriftlig överenskommelse om övervakningen med skyddsombudet, skyddskommittén eller en organisation som företräder de anställda på arbetsplatsen.

5.4.4 Ansökan och beslut om tillstånd

En ansökan om tillstånd till kameraövervakning ska göras hos länsstyrelsen i det län där övervakningen ska ske (16 §). En ansökan ska innehålla vissa uppgifter, bl.a. om vem ska bedriva kameraövervakningen, ändamålen med övervakningen och det område som kan övervakas (17 §). Om övervakningen avser en arbetsplats, ska ett yttrande från skyddsombudet, skyddskommittén, eller en organisation som företräder de anställda på arbetsplatsen lämnas in tillsammans med ansökan. Innan länsstyrelsen beslutar om tillstånd till kameraövervakning

Prop. 2016/17:182 ska den kommun där övervakningen ska ske få tillfälle att yttra sig, om det inte är onödigt (18 §). Ansökningsförfarandet är vidare förenat med en ansökningsavgift som för närvarande uppgår till 3 700 kr (6 § kameraövervakningsförordningen [2013:463]).

Ett tillstånd ska förenas med villkor om hur kameraövervakningen får anordnas (19 §). Villkoren ska avse övervakningens ändamål, den utrustning som får användas och det område som får övervakas. Länsstyrelsen ska också besluta om de övriga villkor som behövs för tillståndet. Sådana villkor får avse upplysningar om övervakningen, upptagning, användning, bevarande eller annan behandling av bilder, avlyssning eller upptagning av ljud samt andra förhållanden som har betydelse för att skydda enskildas personliga integritet. Ett tillstånd får meddelas för en begränsad tid. Om förutsättningarna för ett tillstånd ändras, får länsstyrelsen besluta om nya villkor eller, om förutsättningarna för tillstånd inte längre uppfylls, återkalla tillståndet (20 §).

5.4.5 Anmälan

En anmälan om kameraövervakning ska göras hos länsstyrelsen i det län där kameraövervakningen ska ske (21 §). Anmälan ska innehålla vissa uppgifter, bl.a. vem som ska bedriva kameraövervakningen, vilken typ av verksamhet som övervakningen ska förekomma i samt om bilder ska spelas in och bevaras. Om de förhållanden som har redovisats i en anmälan ändras ska länsstyrelsen underrättas om förändringen.

5.5 Kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde

För kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde krävs varken tillstånd eller anmälan. Kameraövervakning av sådana platser är tillåten i två olika situationer. För det första får övervakningen bedrivas, om den som ska övervakas har samtyckt till det (22 §). Med samtycke avses varje slag av frivillig, särskild och otvetydig viljeyttring genom vilken någon, efter att ha fått information, godtar att bli kameraövervakad (2 §). Samtycket behöver inte vara skriftligt och den övervakade har rätt att när som helst återkalla samtycket. Om ett samtycke återkallas får ytterligare övervakning inte ske på den grunden. För det andra får sådan kameraövervakning bedrivas utan samtycke, om övervakningen behövs för att förebygga, avslöja eller utreda brott, förhindra olyckor eller för andra berättigade ändamål, och övervakningsintresset väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad (23 §). Vid denna bedömning ska särskilt beaktas hur övervakningen ska utföras, om teknik som främjar skyddet av den enskildes personliga integritet används och vilket område som ska övervakas. Exempel på andra berättigade ändamål är skolors arbete med att förebygga och förhindra kränkningar av elever samt tillverkningsföretags kontroll av produktionsprocesser (prop. 2012/13:115 s. 154).

Den som bedriver kameraövervakning av en plats dit allmänheten inte har tillträde ska se till att övervakningen sker endast för särskilda och berättigade ändamål, att ändamålen med övervakningen dokumenteras och att övervakningen inte sker i större omfattning än vad som behövs för att tillgodose ändamålen (24 §). Dessa krav gäller övervakning i båda de situationer som beskrivits ovan.

5.6 Upplyningsplikten

Vid all kameraövervakning enligt kameraövervakningslagen gäller som huvudregel en upplysningsplikt. Upplysning om kameraövervakning ska lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt (25 §). Upplysning ska också lämnas om vem som bedriver kameraövervakningen, om detta inte framgår av förhållandena på platsen. Om ljud kan avlyssnas eller tas upp vid övervakningen, ska det lämnas en särskild upplysning om detta. Upplysningsplikten inträder när övervakningsutrustningen sätts upp. Den som bedriver övervakningen ska på begäran även informera den övervakade om ändamålet med övervakningen (26 §).

I vissa fall behöver det inte lämnas någon upplysning om kameraövervakningen (27 §). Det gäller vid övervakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning, vid övervakning till skydd för vissa skyddsobjekt och vid viss övervakning som bedrivs av den som är räddningsledare. Det behöver inte heller lämnas någon upplysning vid övervakning som Försvarsmakten bedriver från fordon, fartyg eller luftfartyg som ett led i en militär insats eller militär övning eller som behövs för att prova utrustning för sådan övervakning. Det finns också en möjlighet för länsstyrelsen att medge undantag från upplysningsplikten i enskilda fall, om det finns synnerliga skäl. Ett sådant undantag från upplysningsplikten får dock inte avse övervakning som omfattar avlyssning eller upptagning av ljud.

5.7 Behandling av bild- och ljudmaterial, tystnadsplikt m.m.

Kameraövervakningslagen innehåller ett antal bestämmelser som närmare reglerar hur bild- och ljudmaterial från kameraövervakning får behandlas. Flera av bestämmelserna motsvarar bestämmelser i personuppgiftslagen. Bestämmelserna innebär att den som bedriver kameraövervakning inte får behandla bild- och ljudmaterial från övervakningen för något ändamål som är oförenligt med det som materialet samlades in för (28 §). Dessutom får tillgång till bild- och ljudmaterial från kameraövervakning inte ges till fler personer än vad som behövs för att övervakningen ska kunna bedrivas (29 §).

Vidare ska den som bedriver kameraövervakning vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda bild- och ljudmaterialet (30 §). Åtgärderna ska åstadkomma en säkerhetsnivå som är lämplig med beaktande av de tekniska möjligheter som finns,

Prop. 2016/17:182 kostnaden för åtgärderna, de särskilda risker som finns med behandlingen av materialet och hur känsligt materialet är. I lagen regleras också vad som gäller om någon bedriver kameraövervakning för någon annans räkning (31 §).

Dessutom regleras hur länge bild- och ljudmaterial från kameraövervakning får bevaras (32 §). Material från kameraövervakning av en plats dit allmänheten har tillträde får bevaras under högst två månader, om inte länsstyrelsen beslutar om en längre bevarandetid. Material från övervakning av en plats dit allmänheten saknar tillträde får inte bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med övervakningen. Normalt bör materialet inte behöva bevaras under längre tid än vid övervakning av platser dit allmänheten har tillträde, dvs. högst två månader (prop. 2012/13:115 s. 124). När bild- eller ljudmaterial inte längre får bevaras ska det omedelbart förstöras. Om bild- eller ljudmaterial från kameraövervakning används i någon annan verksamhet hos den som bedriver kameraövervakningen, ska dock i stället regleringen i personuppgiftslagen eller annan författning som gäller för behandling av personuppgifter i den verksamheten, exempelvis polisdatalagen, tillämpas (33 §).

I kameraövervakningslagen anges vidare under vilka förutsättningar det är tillåtet att till tredjeland föra över sådant bild- och ljudmaterial från kameraövervakning som innehåller personuppgifter (34–36 §§). I lagen finns också en bestämmelse om tystnadsplikt och utlämnande av uppgifter (37 §). I bestämmelsen anges att den som tar befattning med en uppgift som har inhämtats genom kameraövervakning inte får obehörigen röja eller utnyttja det som han eller hon på detta sätt har fått veta om någon enskilds personliga förhållanden. För det allmännas verksamhet hänvisas i stället till bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

5.8 Tillsyn

Datainspektionen har det centrala ansvaret för tillsyn enligt kameraövervakningslagen och utövar dessutom den operativa tillsynen över kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde (38 och 40 §§ samt 1 § kameraövervakningsförordningen). I Datainspektionens centrala tillsynsansvar ingår bl.a. att utvärdera rättstillämpningen och ge råd och stöd till länsstyrelserna. Länsstyrelserna utövar den operativa tillsynen över kameraövervakning av platser dit allmänheten har tillträde och ska se till att tillståndskravet och anmälningsplikten för uppsatta övervakningskameror som inte har tagits i bruk följs (39 §).

5.9 Skadestånd, straff och överklagande

Enligt kameraövervakningslagen ska den som bedriver kameraövervakning ersätta den övervakade för skada och kränkning av den personliga integriteten som kameraövervakning i strid med lagen har

orsakat (44 §). Ersättningskyldigheten kan jämkas i den utsträckning det är skäligt, om den som har bedrivit övervakningen visar att felet inte berodde på honom eller henne.

Lagen innehåller också bestämmelser om straff vid vissa överträdelser av lagen. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot exempelvis bestämmelserna om tillståndsplikt, anmälningsplikt eller upplysningsplikt döms till böter eller fängelse i högst ett år (45 §). Detsamma gäller den som bryter mot villkor i ett tillståndsbeslut. I ringa fall döms dock inte till ansvar. Övervakningsutrustning som har använts vid brott enligt lagen ska förklaras förverkad, om det inte är oskäligt (46 §).

Tillsynsmyndigheternas beslut enligt lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Datainspektionen har rätt att överklaga beslut om kameraövervakning av en plats dit allmänheten har tillträde. I vissa fall får beslut också överklagas av den kommun där övervakningen ska ske eller av en organisation som företräder de anställda på en arbetsplats som ska övervakas (47 § samt 3 § kameraövervakningsförordningen).

5.10 Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd

Regeringen beslutade den 26 november 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda vissa frågor om kameraövervakning (Ju 2015:15, dir. 2015:125). Det övergripande syftet med uppdraget är att säkerställa att kameraövervakning kan användas där det behövs för att bekämpa brott och samtidigt garantera ett starkt skydd för den personliga integriteten. Utredaren ska mot denna bakgrund bl.a. analysera om möjligheterna till kameraövervakning på särskilt brottsutsatta platser och andra platser med förhöjt skyddsbehov behöver förbättras. Utredaren ska också undersöka hur lagens tillämpningsområde förhåller sig till användningen av ny teknik, ta ställning till om integritetsskyddet på vissa platser dit allmänheten inte har tillträde behöver förbättras samt analysera om Datainspektionen ska ges föreskriftsrätt när det gäller tillämpningen av kameraövervakningslagen.

Regeringen beslutade den 16 juni 2016 om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2016:54). Utredaren ska enligt tilläggsdirektiven också analysera hur regleringen i kameraövervakningslagen bör anpassas till den nya EU-rättsliga dataskyddsregleringen samt lämna de författningsförslag med anledning av detta som behövs och är lämpliga. Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2017.

6 Drönare

6.1 Drönartekniken

En drönare är ett obemannat luftfartyg som går under ett antal olika benämningar, bl.a. UAS (Unmanned Aerial System), UAV (Unmanned Aerial Vehicle) eller RPAS (Remotely Piloted Aircraft System). Begreppet luftfartyg är inte definierat i svensk rätt men används i bl.a. luftfartslagen (2010:500) och i 10 § första stycket 6 kameraövervakningslagen. En drönare är ofta utrustad med en kamera och fjärrstyrs normalt från marken eller programmeras att automatiskt flyga till en viss plats eller enligt en given rutt.

Drönartekniken har många potentiella användningsområden, t.ex. inom räddningsarbete, byggbesiktningar, skogs- och jordbruk. Den används även inom verksamheter som marknadsföring, bild, reklam, media, journalistik och konst. Även hobby- och nöjesflygning ryms inom användningsområdet. En stor fördel med tekniken är att den kan användas i svårtillgängliga miljöer eller på platser som är farliga för människor. En ändamålsenlig användning av tekniken kan därför bidra till effektivisering av näringsverksamheter av en mängd olika slag men också vara ett viktigt verktyg t.ex. vid eftersökandet av försvunna personer. Tekniken kan vidare ha stor betydelse i arbetet för en säkrare arbetsmiljö och är dessutom fördelaktig från miljösynpunkt i de fall där alternativet är en traditionell helikopter. Förutom att drönartekniken har många användningsområden finns det även en potentiell marknad i utvecklingen av nya produkter och tillbehör. Drönare kan emellertid även användas i antagonistiska syften som terrorism, sabotage och spioneri samt riskera att röja säkerhetsskyddad verksamhet.

Enligt uppgift från Transportstyrelsens hemsida hade i november 2016 nästan 1 600 aktörer giltiga tillstånd från myndigheten (se avsnitt 6.2) att bedriva verksamhet med obemannade luftfartyg. Bland dessa fanns flera universitet, statliga myndigheter, kommuner, mediebolag, stora och små företag inom en mängd olika näringsgrenar samt privatpersoner.

6.2 Reglering om luftfartssäkerhet och skydd av geografisk information

Användningen av drönare aktualiserar viktiga frågor om bl.a. luftfartssäkerhet och skydd av geografisk information som styrs av andra svenska regelverk. När det gäller luftfartssäkerhet pågår dessutom förhandlingar om ett nytt gemensamt regelverk inom EU som är tänkt att innehålla ett ramverk för drönare (kommissionens förslag den 7 december 2015 till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet, och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 216/2008).

Luftfartslagen är tillämplig på alla sorters luftfartyg, även obemannade, och Transportstyrelsen har utfärdat särskilda föreskrifter om verksamhet med obemannade luftfartyg under 150 kg (TSFS 2009:88). För sådana

obemannade luftfartyg som används eller är konstruerade för bland annat forskning, kommersiella ändamål eller för att flygas utom synhåll för piloten krävs ett särskilt tillstånd från Transportstyrelsen. Detta gäller oavsett hur litet luftfartyget är. För flygning i kontrollzon i anslutning till flygplatser krävs dessutom tillstånd från flygtrafikledningen. Luftrummet kan också innehålla andra typer av begränsningar för luftfarten som s.k. restriktionsområden, farliga områden och förbjudna områden. Obemannade luftfartyg över 150 kg regleras redan i dag på EU-nivå och kräver tillstånd från den europeiska luftfartsmyndigheten EASA.

Enligt lagen (2016:319) om skydd för geografisk information och den tillhörande förordningen (2016:320) om skydd för geografisk information krävs tillstånd för att sprida flygfoton eller liknande registreringar från en luftfarkost om dessa utgör en sammanställning av geografisk information. Vidare krävs tillstånd till sjömätning, dvs. registrering på ett beständigt sätt av geografisk information i ett visst vattenområde eller en viss sträcka av ett vattenområde, om sjömätningen utförs inom Sveriges sjöterritorium med undantag av insjöar, vattendrag och kanaler, samt till spridning av sådan information. Med geografisk information avses lägesbestämd information om förhållanden på och under markytan samt på och under sjö- och havsbotten. Tillstånd ska ges om sjömätningen eller spridningen inte kan antas medföra skada för totalförsvaret och beslutet om tillstånd får innehålla villkor om att den geografiska informationen endast får användas för ett visst ändamål eller efter iakttagande av särskilda säkerhetsåtgärder. Tillstånd till sjömätning ges av Försvarmakten och tillstånd till spridning ges av Sjöfartsverket om det är fråga om sjögeografisk information och i övrigt av Lantmäteriet.

6.3 Skyddslagen och säkerhetsskyddslagen

Genom regler i säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) samt skyddslagen (2010:305) finns ett skydd mot användning av drönare i antagonistiska syften.

Säkerhetsskydd syftar till att förebygga spioneri, sabotage, terrorism och andra brott som kan hota rikets säkerhet samt att skydda uppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen och som rör rikets säkerhet. Den som bedriver verksamhet som omfattas av säkerhetsskyddslagen ska identifiera de delar av verksamheten där konsekvenserna av ett angrepp kan få betydelse för rikets säkerhet eller som måste skyddas mot terrorism. Detta görs i en säkerhetsanalys. Baserat på säkerhetsanalysen måste verksamhetsutövaren bedöma vilka säkerhetsskyddsåtgärder som ska vidtas. En sådan åtgärd kan vara tillträdesbegränsning vilket innebär skydd mot att obehöriga får tillträde till platser där det finns tillgång till hemliga uppgifter eller där verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet bedrivs.

I betänkandet En ny säkerhetsskyddslag (SOU 2015:25) föreslås att tillträdesbegränsning ska utvidgas till att även innebära ett förebyggande skydd mot skadlig påverkan mot sådana områden, byggnader, anläggningar eller objekt där säkerhetskänslig verksamhet bedrivs. Syftet med

Prop. 2016/17:182 detta är att åtgärderna ska omfatta även ett förebyggande skydd mot angrepp som sker utifrån eller på distans. Det kan t.ex. gälla direkta angrepp med sprängmedel eller sjukdomsalstrande organismer, eller situationer då någon med tekniska hjälpmedel obehörigen får insyn i den säkerhetskänsliga verksamheten. Tillträdesbegränsning föreslås byta namn till fysisk säkerhet. Betänkandet har remitterats och förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Skyddslagen innehåller bestämmelser om vissa åtgärder till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot sabotage, terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, och grovt rån. För att tillgodose behovet av skydd kan det beslutas att vissa närmare angivna civila och militära byggnader, andra anläggningar, områden eller objekt ska vara skyddsobjekt. Ett beslut om skyddsobjekt innebär enligt 7 § skyddslagen att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet. Genom ett särskilt beslut får tillträdesförbudet förenas med ett förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet. Skyddslagen innehåller också bestämmelser om straff och förverkande.

7 Kameraövervakningslagens tillämpningsområde och den nya tekniken

För att kameraövervakningslagen ska vara tillämplig krävs att en kamera är uppsatt så att den, utan att manövreras på platsen, kan användas för personövervakning (se mer om definitionen av begreppet övervakningskamera i avsnitt 5.2). När den pågående utredningen om kameraövervakningslagen tillsattes ansågs det vara oklart om lagen var tillämplig på kameror monterade på en drönare, i framrutan på en bil eller på ett cykelstyre. Genom två avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen har rättsläget numera klarlagts.

7.1 Kameraövervakningslagen är tillämplig på drönare

Högsta förvaltningsdomstolen har i en dom den 21 oktober 2016 slagit fast att en kamera som är monterad på en drönare är en sådan övervakningskamera som avses i 2 § kameraövervakningslagen (HFD 2016 ref. 71 I). Målet gällde en enskild näringsidkare som sökt tillstånd för att efter kundbeställningar fotografera olika objekt med drönare, mestadels fastigheter.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att kameran återkommande skulle fästas på drönaren och därför var att betrakta som uppsatt i lagens mening. Eftersom kameran fortlöpande skulle hanteras från marken, dvs.

en plats klart åtskild från den där kameran var uppsatt, ansågs den inte manövrerad på platsen. Domstolen konstaterade vidare att kameran var uppsatt på ett rörligt föremål och därför skulle kunna användas för personövervakning. Det saknade därmed betydelse om kameran faktiskt bara skulle användas på en sådan höjd att enskilda personer inte gick att identifiera på bilderna.

Kameraövervakningslagen bedömdes alltså vara tillämplig på den kamera som monterats på drönaren. Eftersom kameran skulle riktas mot platser dit allmänheten har tillträde krävdes det enligt Högsta förvaltningsdomstolen tillstånd till kameraövervakning. Målet återförvisades till förvaltningsrätten för prövning i själva tillståndsfrågan.

7.2 Kameraövervakningslagen är inte tillämplig på s.k. dashcam

I en annan dom den 21 oktober 2016 slog Högsta förvaltningsdomstolen fast att en kamera som under färd är monterad på vindrutan i en bil (en s.k. dashcam) eller på ett cykelstyre inte är en sådan övervakningskamera som omfattas av kameraövervakningslagens tillämpningsområde (HFD 2016 ref. 71 II). Även en sådan kamera skulle enligt domstolen betraktas som uppsatt i kameraövervakningslagens mening. Eftersom kameran placerades i förarens omedelbara närhet och föraren skulle starta och stänga av kameran samt avgöra vad som skulle filmas genom att styra fordonet ansåg domstolen emellertid att en sådan kamera, till skillnad mot kameran på en drönare, manövrerades på platsen. Det var alltså inte fråga om en sådan övervakningskamera som omfattas av kameraövervakningslagens tillämpningsområde och något tillstånd krävdes således inte.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning innebär att det normalt är personuppgiftslagen eller annan tillämplig personuppgiftsreglering (t.ex. polisdatalagen) som är tillämplig vid användningen av denna typ av kameror.

7.3 Datainspektionens information om tillstånd till kameraövervakning med drönare

Datainspektionen har tagit fram information till samtliga länsstyrelser som kan användas vid bedömning av ansökningar om tillstånd till kameraövervakning med drönare (2016-11-16, diariennr 22-2016). Datainspektionen anser bl.a. att tillstånd kan ges till kameraövervakning med drönare för ändamål av det slag som avses i 9 § andra stycket kameraövervakningslagen. Exempel på detta är användning av drönare för att förhindra olyckor, efterforskning av försvunna personer, tillsyn och kontroll av områden i samband med bränder samt inspektion av kraftledningar och kraftledningsgator inför insats av personal. Enligt Datainspektionen är det inte uteslutet med kameraövervakning för andra ändamål än sådana som avses i 9 § andra stycket kameraövervakningslagen. Även andra legitima syften kan godtas. I sådana fall krävs dock att integritetsintresset är helt försumbart. Tillämpningen ska präglas av

Prop. 2016/17:182 restriktivitet och i enlighet med grundtanken att övervakningskameror ska kunna användas när det finns ett samhälleligt intresse av övervakningen. Sådana syften kan exempelvis vara forskning, tillsyn av skog och jordbruk och besiktning av byggnader. Enligt Datainspektionen är dock utrymmet för övervakning endast för att exempelvis öka försäljningen ytterst begränsat. Detsamma torde, enligt Datainspektionen, gälla övervakning som sker för uteslutande kommersiella syften eller för rena nöjesändamål.

Datainspektionen har också lämnat förslag på villkor som länsstyrelserna kan använda i sina tillståndsbeslut för att minska risken för integritetsintrång vid kameraövervakning med drönare. Som exempel nämns bl.a. villkor om att kameran ska stängas av om personer från allmänheten beträder området eller att bilderna i dessa fall ska raderas omedelbart eller i nära anslutning till övervakningen. Villkoren kan också innebära att kameran bara får aktiveras på en viss höjd eller att den ska ha olika typer av inbyggd teknik som reducerar integritetsriskerna. Genom att samtidigt meddela villkor om vilken typ av område som får övervakas, och i vilka områden som övervakningen inte får ske (t.ex. i närheten av bostadsbebyggelse, friluftsområden och badplatser) kan enligt Datainspektionen också generella tillstånd meddelas så att tillstånd inte behöver sökas för varje flygning eller uppdrag.

8 Hur kan regleringen av kamerautrustade drönare bli mer ändamålsenlig?

8.1 Kameraövervakningslagen bör ändras

Regeringens bedömning: Kameraövervakningslagen bör ändras så att möjligheterna att använda drönare även för andra ändamål än de som anges i kameraövervakningslagen säkerställs samtidigt som ett starkt integritetsskydd garanteras.

Promemorians bedömning överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna, t.ex. *Förvaltningsrätten i Linköping, Försvarets materielverk, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Tullverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Jordbruksverket, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen* och *Bildleverantörernas Förening*, instämmer i eller har inga invändningar mot bedömningen. *Datainspektionen* framhåller att det redan i dag är möjligt att få tillstånd till kameraövervakning för berättigade ändamål, under förutsättning att integritetsintrånget reduceras i tillräckligt stor utsträckning. Därutöver anser inspektionen, liksom *Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern, Malmö tingsrätt* och *Sveriges Advokatsamfund*, att promemorians redovisning av behovet av ändring inte är tillräcklig för att motivera att förslaget ändå genomförs. De anser att förslagen från den

pågående utredningen av kameraövervakningslagen i stället bör inväntas. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* lämnar liknande synpunkter.

Transportstyrelsen framför att kamerautrustade drönare till stor del används för andra ändamål än de som anges i kameraövervakningslagen och att Högsta förvaltningsdomstolens dom bedöms ha stor negativ inverkan på branschen.

Svenska Fotografers Förbund, som välkomnar en ändring av kameraövervakningslagen, vill uppmärksamma att det finns andra former av fotografering som också bör undantas från lagens tillämpningsområde.

Skälen för regeringens bedömning: Efter Högsta förvaltningsdomstolens vägledande avgörande (se avsnitt 7.1) står det klart att kameraövervakningslagen är tillämplig på kamerautrustade drönare. Detta innebär att det krävs tillstånd till kameraövervakning för att använda en sådan drönare på en plats dit allmänheten har tillträde.

Tillstånd till kameraövervakning ska enligt 9 § första stycket kameraövervakningslagen ges om intresset av sådan övervakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad. Enligt andra stycket i samma bestämmelse ska vid bedömningen av intresset av kameraövervakning särskilt beaktas om övervakningen behövs för att förebygga, avslöja eller utreda brott, förhindra olyckor eller andra därmed jämförliga ändamål. I förarbetena har uttalats att även andra legitima syften än brottsbekämpning och förhindrandet av olyckor bör godtas om integritetsriskerna är helt försumbara (propositionen Lag om allmän kameraövervakning, prop. 1997/98:64 s. 28 och prop. 2012/13:115 s. 81). Möjligheterna att få tillstånd till kameraövervakning för andra ändamål än de som anges i lagen är således begränsade. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 6.1 används kamerautrustade drönare inom en mängd verksamhetsområden, för legitima syften. Eftersom vägledande avgöranden saknas, råder det en osäkerhet kring i vilken utsträckning tillstånd kan ges.

Det kan konstateras att *Datainspektionen*, som har det centrala tillsynsansvaret enligt kameraövervakningslagen, anser att den nuvarande regleringen i och för sig ger möjlighet att ge tillstånd till viss användning av kamerautrustade drönare (se avsnitt 7.3). Det gäller främst övervakning för sådana ändamål som avses i 9 § andra stycket kameraövervakningslagen, t.ex. användning av drönare för efterforskning av försvunna personer och andra typer av räddningsändamål. Andra samhällseliga syften kan enligt *Datainspektionen* också godtas, under förutsättning att integritetsinfrånget reduceras till försumbarhet. Sådana syften kan exempelvis vara forskning, tillsyn av skog, jordbruk och besiktning av byggnader. Som *Transportstyrelsen* anför utgör dock sådan användning av drönare endast en liten del av det totala användningsområdet för den aktuella branschen. Merparten av drönanvändningen sker i stället inom mer kommersiella verksamheter. Utifrån vad som anges i *Datainspektionens* vägledning framstår det som att utrymmet för att få tillstånd för sådan användning kommer att vara ytterst begränsat. Det finns således en betydande risk att en stor del av verksamheten i en snabbt växande bransch omöjliggörs genom regleringen i kameraövervakningslagen. Detta riskerar i sin tur att hämma teknikutvecklingen, medföra förlorade arbetstillfällen och drabba andra viktiga samhällseliga intressen.

Prop. 2016/17:182 När det gäller sådan användning av kameraförsedda drönare som kan leda till tillstånd framstår vidare i många fall en tillståndsprövning som svår att motivera, eftersom tekniken inte i första hand används för personövervakning. Ett ansökningsförfarande tar tid och är förenat med en inte obetydlig avgift.

Eftersom kameraövervakningslagen inte är tillämplig på företag som är etablerade i en annan EU-stat, kan bolag etablerade i grannländer använda drönare tillståndsfritt i Sverige. Detta innebär att den nuvarande regleringen riskerar att snedvrída konkurrensen, till svenska företags nackdel, för sådan mobil kameraanvändning som möjliggörs av drönartekniken.

Därtill innebär den EU-rättsliga dataskyddsregleringen som börjar tillämpas i maj 2018 en större harmonisering av reglerna för personuppgiftsbehandling inom EU, särskilt för den privata sektorn. Detta kommer, som *Datainspektionen* konstaterar, sannolikt innebära att det inte kommer att vara möjligt att behålla ett generellt tillståndskrav inom den privata sektorn för kameraövervakning av platser dit allmänheten har tillträde. Det kan alltså förutses att det generella tillståndskravet inom den privata sektorn kommer att behöva tas bort som en anpassning till det nya EU-regelverket.

Det finns således tungt vägande skäl som talar för en förändrad reglering för kameraförsedda drönare. Som ett flertal remissinstanser påpekat ingår frågor om ändamålsenlig användning av ny teknik visserligen i uppdraget till den pågående utredningen om kameraövervakningslagen. Frågan är alltså om utredningens förslag bör inväntas. För detta talar att regleringen annars kommer att ändras vid två tillfällen under en kort tidsperiod, först genom en ändring av kameraövervakningslagen till följd av regeringens förslag och sedan genom anpassningen till EU:s dataskyddsförordning till följd av utredningens förslag. Utredningen ska emellertid redovisa sitt uppdrag i juni 2017 och en ny reglering som bygger på utredningens förslag bedöms inte kunna träda i kraft förrän tidigast våren 2018.

Som konstaterats ovan riskerar den nuvarande regleringen att hämma teknikutvecklingen, medföra förlorade arbetstillfällen och drabba andra viktiga samhällliga intressen. Den innebär även en konkurrensnackdel för svenska företag i förhållande till företag etablerade i andra EU-länder. Det är således angeläget att en förändrad reglering kan träda i kraft så snart som möjligt. Regeringens bedömning är därför, till skillnad från bl.a. *Datainspektionen* och *JO*, att den pågående utredningens förslag inte bör inväntas. Kameraövervakningslagen bör således ändras redan nu i syfte att skapa en mer ändamålsenlig reglering för användning av kamerautrustade drönare samtidigt som ett starkt integritetsskydd garanteras.

8.2 Ett undantag från tillståndsplikten för kamerautrustade drönare bör inte införas

Prop. 2016/17:182

Regeringens bedömning: Det bör inte införas ett undantag från tillståndsplikten eller anmälningsplikt i kameraövervakningslagen för användning av kamerautrustade drönare.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har yttrat sig i frågan har inga synpunkter på bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Som konstateras i avsnitt 8.1 torde det huvudsakliga hindret för användning av kamerautrustade drönare inom många verksamhetsområden vara tillståndsprövningen i 8 § kameraövervakningslagen. Ett sätt att lösa detta problem skulle kunna vara att införa ett undantag från tillståndsplikten för viss användning av drönare.

Huvudregeln med tillståndsplikt för kameraövervakning av platser dit allmänheten har tillträde har bl.a. motiverats med att synen på kameraövervakning förändras över tiden och att det är lämpligt att det görs en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall för att kameraövervakningen ska kunna uppfylla relevanta behov och krav vid varje givet tillfälle (prop. 2012/13:115 s. 47). Det har samtidigt konstaterats att det i vissa fall finns ett så starkt objektivt intresse av kameraövervakning att det inte är påkallat med en individuell prövning i varje enskilt fall. Om avvägningen mellan övervakningsintresset och integritetsintresset normalt innebär att tillstånd ges för övervakning på vissa typer av platser har det exempelvis ansetts tillräckligt att kameraövervakningen anmäls (prop. 2012/13:115 s. 51–75). Så är fallet för bl.a. kameraövervakning i en banklokal och vid uttagsautomater, i butikslokaler och i parkeringshus, så länge övervakningen har till enda syfte att förebygga, avslöja eller utreda brott. Motsvarande gäller för kameraövervakning i en tunnelbanevagn eller av en tunnelbanestation där övervakningen också får syfta till att förhindra olyckor eller begränsa verkningarna av en olycka (12–14 §§).

Gemensamt för undantagen från tillståndsplikten i kameraövervakningslagen är att de avser kameraövervakning på väl avgränsade platser eller för vissa specifika och särskilt angelägna syften. Så är fallet även för de undantag som uttryckligen tar sikte på eller omfattar kameror uppsatta på ett fordon. Enligt 10 § första stycket 1 krävs det t.ex. inte något tillstånd vid övervakning som sker med en övervakningskamera som för säkerheten i trafiken eller arbetsmiljön är uppsatt på ett fordon, en maskin eller liknande för att förbättra sikten för föraren eller användaren. Undantaget omfattar bl.a. s.k. backkameror i bilar som har ett mycket begränsat upptagningsområde varför integritetsriskerna kan betraktas som försumbara. Inte heller krävs det enligt 10 § första stycket 6 kameraövervakningslagen tillstånd vid sådan övervakning som Försvarsmakten bedriver från fordon, flyg, fartyg eller luftfartyg som ett led i en militär insats eller militär övning eller som behövs för att prova utrustning för sådan övervakning. Detta undantag har motiverats med att Försvarsmaktens intresse av att kunna använda den aktuella typen av

Prop. 2016/17:182 utrustning generellt sett får anses väga tyngre än det begränsade ingrepp i den personliga integriteten som användningen kan medföra (prop. 2012/13:115 s. 55). Även de tillfälliga möjligheterna till undantag i 11 § kameraövervakningslagen för Polismyndigheten, räddningsledare och Säkerhetspolisen omfattar kameror uppsatta på fordon. Undantagen har dock begränsats genom olika typer av krav på överhängande fara för att de ska vara tillämpliga.

Det skulle vara mycket svårt att utforma ett undantag från tillståndsplikten för kamerautrustade drönare som enbart träffar sådan användning där övervakningsintresset generellt sett väger tyngre än integritetsintresset. Dels kan tekniken användas för vitt skilda ändamål (se avsnitt 6.1) och dels är det svårt att i förväg i lagstiftningen bestämma eller avgränsa det övervakade området. Ett undantag från tillståndsplikten skulle möjligen kunna begränsas så att undantaget i vart fall inte omfattar sådan användning av kamerautrustade drönare där själva syftet är att övervaka personer. I många fall riskerar dock människor att fångas på bild av kameran ändå, trots att detta inte har varit avsikten. Ett undantag från tillståndsplikten skulle därför riskera att resultera i både gränsdragningsproblem och ett bristfälligt integritets-skydd. Andra lösningar bör därför övervägas.

8.3 Den privata sektorns användning av kamerautrustade drönare ska undantas från kameraövervakningslagens tillämpningsområde

Regeringens förslag: Kameraövervakningslagen ska inte tillämpas på kameraövervakning som sker från ett obemannat luftfartyg, om övervakningen bedrivs av någon annan än en myndighet.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås i stället att undantaget ska avse kameraövervakning som bedrivs med en övervakningskamera som är uppsatt på ett obemannat luftfartyg.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är positiva till förslaget eller har inga invändningar. *Förvaltningsrätten i Linköping, Försvarets materielverk, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Utredningen om kameraövervakningslagen – brottsbekämpning och integritetsskydd (Ju 2015:14), Transportstyrelsen, Tullverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Konsumentverket, Luftfartsverket, Vinnova, Mäklarsamfundet, Skogsindustrierna och Sveriges Byggindustrier* hör till dem som tillstyrker förslaget i dess helhet eller som inte har några invändningar mot det.

Flera remissinsatser som tillstyrker förslaget, däribland *Polismyndigheten, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Sveriges lantbruksuniversitet, Jordbruksverket, Lantmäteriet, Sjöfartsverket och Trafikverket*, förespråkar att förslaget även ska omfatta myndigheter. De menar bl.a. att det även hos myndigheter finns ett behov av att använda drönartekniken för andra ändamål än de som framgår av kameraöver-

vakningslagen. Teknikens nytta för den operativa verksamheten framhålls särskilt av *Polismyndigheten*, som även anser att möjligheterna till tillfälliga undantag från tillståndsplikten i 11 § kameraövervakningslagen är alltför begränsade och inte omfattar alla de behov som myndigheten har. Myndigheten framför att ett undantag för polisens användning av kameraförsedda drönare skulle innebära att reglerna i polisdatalagen skulle säkerställa integritetsskyddet. *Jordbruksverket* befarar att nuvarande tillståndprocess riskerar att försvåra utvecklingen av myndighetens verksamhet. *Lantmäteriet*, *Skogsstyrelsen* och *Sveriges lantbruksuniversitet* lämnar liknande synpunkter. *Kustbevakningen* och *Länsstyrelsen i Dalarnas län* anser att det är oklart varför det görs en distinktion mellan myndigheters och privata aktörers behov av att använda sig av kamerautrustade drönare utan tillstånd, särskilt mot bakgrund av att det finns flera myndigheter som inte omfattas av de befintliga undantagen i kameraövervakningslagen.

Bildleverantörernas Förening, *Svenska Journalistförbundet* och *Svenska Fotografers Förbund* anser att det finns anledning att klargöra vad som gäller om myndigheter väljer att anlita en privat aktör, t.ex. inom foto eller film. *Datainspektionen* och *Film & TV-producenterna* lämnar liknande synpunkter.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län tillstyrker förslaget men anser att författningsförslaget kan förtydligas dels genom en hänvisning till missbruksregeln i 5 a § personuppgiftslagen, dels genom att det uttryckligen anges att övervakningen endast är tillåten om den sker för legitima ändamål och på ett öppet sätt.

UAS Sweden är positiv till förslaget men anser att begreppet övervakning bör undvikas.

Länsstyrelsen i Dalarnas län efterfrågar bl.a. en mer utförlig redogörelse för vilka aspekter som ska beaktas vid tillämpningen av missbruksregeln.

Datainspektionen avstyrker förslaget och menar att behovet av ett generellt undantag från kameraövervakningslagen för privata drönare inte står i proportion till de integritetsrisker som ett sådant förslag skulle innebära. Myndigheten efterfrågar vägledning i hur missbruksregeln ska tillämpas på personuppgiftsbehandling med drönare för ändamål som inte grundar sig på ett samhällsintresse, t.ex. för kommersiella ändamål eller kameraövervakning för nöjes skull. Enligt myndighetens uppfattning innebär förslaget att en effektiv tillsyn omöjliggörs. För att undvika gränsdragningsproblem föreslår inspektionen vidare att det av bestämmelsen ska framgå att den enbart är tillämplig på drönare som är i luften.

Även *Justitiekanslern*, *JO*, *Malmö tingsrätt* och *Advokatsamfundet* avstyrker förslaget med hänsyn till att skyddet för den personliga integriteten klart försämras. Om en tillfällig lösning bedöms nödvändig förespråkar *JO* ett mindre ingripande alternativ.

Försvarmakten avstyrker förslaget eftersom myndigheten bedömer att ett avskaffat tillståndskrav för viss användning av kamerautrustade drönare medför en försämring av skyddet för skyddsobjekt och skyddsvärd verksamhet. *Totalförsvarets forskningsinstitut* och *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, som i och för sig är positiva till förslaget, framför liknande synpunkter.

Volvo Cars anser att det finns behov av att i lagstiftningen även skydda företagets rätt att avvärja obehöriga angrepp på företagshemligheter.

Lantbrukarnas riksförbund (LRF) och *LRF Skogsägarna* anser att förslaget i större utsträckning bör beakta att användning av drönare kan orsaka skador och störningar på jord- och skogsbruksfastigheter och föreslår därför att markägarens tillstånd ska krävas i vissa fall. Därutöver framför de att undantagen från tillståndsplikten i 10 § kameraövervakningslagen även bör omfatta kameraövervakning i syfte att skydda egendom i brottspreventivt syfte i jord- och skogsbruket och för viltövervakning.

Bildleverantörernas Förening och *Svenska Fotografers Förbund* föreslår att ett auktorisationsförfarande införs för de piloter som flyger kamerautrustade drönare.

Skälen för regeringens förslag

En undantagsbestämmelse ska införas i kameraövervakningslagen

Ett sätt att åstadkomma en ändamålsenlig reglering av kamerautrustade drönare är att helt eller delvis undanta sådana drönare från lagens tillämpningsområde. Detta skulle innebära att det blir personuppgiftslagen eller annan integritetsskyddande reglering utan krav på tillstånd som ska tillämpas i stället. Lagtekniskt skulle detta kunna åstadkommas antingen genom att definitionen av begreppet övervakningskamera ändras eller genom att en särskild undantagsbestämmelse införs.

Definitionen av begreppet övervakningskamera i 2 § kameraövervakningslagen har varit i huvudsak oförändrad sedan 1977. Det är svårt att justera denna definition utan att samtidigt riskera oförutsedda och oönskade konsekvenser för annan övervakning. Att ändra i lagens definition av begreppet övervakningskamera är således inte ett lämpligt alternativ. Ingen av remissinstanserna har heller invänt mot bedömningen i denna del.

Ett lämpligare sätt att undanta drönare från kameraövervakningslagens tillämpningsområde är att införa en särskild undantagsbestämmelse. Kameraövervakningslagen innehåller redan särskilda undantagsbestämmelser för bl.a. hemlig kameraövervakning (4 §) och viss övervakning av rent privat natur (5 §). Ett sådant undantag från lagens tillämpningsområde bör omfatta sådan övervakning som sker med kamerautrustade drönare, dvs. ta sikte på själva användningen av tekniken. En betydande fördel med en sådan lösning är att den är förhållandevis enkel att tillämpa och att gränsdragningssvårigheterna skulle vara begränsade. Till skillnad från *JO* gör regeringen bedömningen att ett sådant undantag från lagen är det mest ändamålsenliga alternativet.

Flera myndigheter, t.ex. *Polismyndigheten*, *Lantmäteriet* och *Skogstyrelsen*, invänder mot promemorians bedömning att avgränsa undantaget till den privata sektorn, och framhåller att även myndigheter har behov av att använda tekniken för berättigade ändamål.

Det står klart att behovet av att kunna använda tekniken finns i både den privata och offentliga sektorn. Enligt *Datainspektionen* medger dock

gällande rätt kameraövervakning med drönare för samhällliga syften som t.ex. forskning, tillsyn av skog och jordbruk och besiktning av byggnader, under förutsättning att integritetsintrånget reduceras i tillräckligt hög utsträckning. För vissa myndigheter finns det dessutom möjlighet till undantag från tillståndsplikten (se avsnitt 8.2 om Försvarmakten, Polismyndigheten, räddningsledare och Säkerhetspolisen). I motsats till vad som gäller för många privata aktörer, framstår således inte svårigheterna att få tillstånd som det huvudsakliga hindret mot myndigheters användning av kameraövervakning med drönare. Flera av de remissinstanser som anser att undantaget även bör omfatta myndigheter, t.ex. *Trafikverket*, *Polismyndigheten* och *Jordbruksverket*, framhåller i stället de möjliga tids- och effektivitetsvinster som ett undantag från tillståndsplikten skulle innebära. Mot den bakgrunden förefaller behovet av en snabb ändring av regelverket inte vara lika stort för myndigheter som för den privata sektorn.

Vidare skulle, som *Polismyndigheten* uppmärksammar, ett undantag som även omfattar myndigheter komma att innebära att vissa myndigheters kameraövervakning skulle falla under särskilda registerförfattningar, t.ex. polisdatalagen och kustbevakningsdatalagen. Det går inte att inom ramen för detta lagstiftningsärende fullt ut överblicka konsekvenserna av en sådan ordning.

Som *Datainspektionen* påtalar utreds för närvarande frågan om möjligheten att behålla ett tillståndsförfarande för myndigheter även efter den 25 maj 2018, då den nya EU-rättsliga dataskyddsregleringen ska börja tillämpas. Det står klart att EU-rätten ger ett större utrymme att bevara tillståndsplikten inom den offentliga sektorn än inom den privata. Inom ramen för den pågående utredningen finns möjlighet att överväga såväl vilka behov av förändringar som kan finnas för den offentliga sektorn i förhållande till i dag, som de mer komplexa frågorna kring konsekvenserna på det området. Regeringen kommer därför att återkomma till dessa frågor i samband med beredningen av utredningens förslag.

Sammantaget instämmer regeringen i promemorians bedömning att undantaget från lagens tillämpningsområde inte bör omfatta myndigheter. Detta innebär att myndigheters användning av kamerautrustade drönare som huvudregel kommer att kräva tillstånd från länsstyrelsen.

Vissa remissinstanser, bl.a. *Datainspektionen*, *Bildleverantörernas Förening* och *Film & TV-producenterna*, efterlyser förtydliganden av vad som gäller när en myndighet anlitar en privat aktör för kameraövervakningsbehov.

För kameraövervakningslagens effektivitet är det givetvis viktigt att det är tydligt vem som har ansvaret för att övervakningen uppfyller lagens krav. I 17 § kameraövervakningslagen anges därför att en ansökan om tillstånd bl.a. ska innehålla uppgift om och beskrivning av den som ska bedriva kameraövervakningen och i förekommande fall den som ska ta hand om övervakningen för tillståndshavarens räkning. Vid kameraövervakning får den som bedriver övervakningen anses vara den som bestämmer ändamålet med övervakningen och därmed även ansvarar för övervakningen. Det kan även vara flera som tillsammans bedriver

Prop. 2016/17:182 övervakningen (prop. 2012/13:115 s. 50). Att en myndighet som bedriver kameraövervakningen överlåter det faktiska handhavandet av övervakningen till någon annan, som inte omfattas av lagens krav på tillstånd, innebär alltså inte att myndigheten på så sätt kan undgå regleringen i kameraövervakningslagen. Det kan dock vara så att det inte är myndigheten som har bestämt ändamålet med övervakningen. Detta kan exempelvis vara fallet när en myndighet köper redan tagna bilder av t.ex. ett produktionsbolag eller från en frilansande drönarfotograf. I en sådan situation krävs alltså inte något tillstånd. Bedömningen kan däremot bli annorlunda om myndigheten på förhand har bestämt de närmare riktlinjerna för uppdraget. Det blir alltså de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet som avgör vem det är som bestämmer ändamålet med övervakningen och därmed även frågan om övervakningen är tillståndspliktig.

Skyddet för enskildas personliga integritet säkerställs genom bestämmelserna i personuppgiftslagen

Att undanta den privata sektorns användning av kamerautrustade drönare från kameraövervakningslagens tillämpningsområde innebär inte att användningen blir oreglerad och därmed alltid tillåten. Konsekvensen av förslaget är i stället att regleringen i personuppgiftslagen blir tillämplig.

Personuppgiftslagen syftar till att skydda enskilda personer mot att deras personliga integritet kränks genom en behandling av personuppgifter. En personuppgift är all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Bild- och ljudupptagning är också personuppgifter förutsatt att personen kan identifieras med hjälp av ljuden eller bilden. Lagen reglerar själva hanteringen av personuppgifter oavsett om hanteringen är harmlös eller kan anses som känslig från integritetssynpunkt. Den omfattar – med få undantag – all användning av personuppgifter oavsett syfte, omfattning och art. De begränsningar i fråga om kameraövervakningslagens tillämpningsområde när det gäller helt privat behandling av personuppgifter gäller även vid tillämpningen av PUL. De grundläggande kraven på behandling av personuppgifter anges i 9 §. För att en viss behandling ska vara tillåten krävs inte bara att behandlingen utförs i enlighet med dessa krav utan behandlingen måste också kunna hänföras till något av de fall som anges i 10 § PUL. Bestämmelsen innehåller en uttömmande uppräkningslista av i vilka fall behandling av personuppgifter är tillåten utan den registrerades samtycke. Kan behandlingen inte hänföras till något av de fall som anges där, är behandlingen otillåten.

Enligt 5 a § PUL, den s.k. missbruksregeln, behöver de flesta av lagens regler, bl.a. 9 och 10 §§, inte tillämpas på behandling av personuppgifter som inte ingår i eller är avsedda att ingå i en samling av personuppgifter som har strukturerats för att påtagligt underlätta sökning efter eller sammanställning av personuppgifter. Behandling av personuppgifter som faller in under missbruksregeln får dock inte utföras om behandlingen innebär en kränkning av enskildas personliga integritet.

De personuppgifter som behandlas vid kameraövervakning är normalt inte strukturerade på ett sådant sätt som avses i missbruks-

regeln (prop. 2012/13:115 s. 31). Begreppet personuppgiftsbehandling definieras i 3 § i lagen och omfattar i detta avseende bl.a. all registrering av identifierbara personer med kameran, oavsett om inspelning eller fotografering sker. Om inspelning eller fotografering sker får inte det upptagna materialet behandlas på ett sätt som innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet.

Flera remissinsatser, bl.a. *Datainspektionen* och *JO*, riktar kritik mot att förslaget försämrar skyddet för den personliga integriteten. Som konstaterats i avsnitt 8.1 innebär den nuvarande regleringen i kameraövervakningslagen att användningen av kameraförsedda drönare försvåras i en utsträckning som inte är motiverad från integritetsperspektiv. Syftet med regeringens förslag är att skapa en mer ändamålsenlig reglering som tillåter användning av tekniken i större utsträckning. För att åstadkomma detta måste det ske en förändring av de regler som syftar till att skydda den personliga integriteten, men det är förstås av avgörande betydelse att skyddet även fortsättningsvis är fullgott.

När det gäller missbruksregeln uttalades i dess förarbeten att bestämmelsen bygger på en intresseavvägning där den registrerades intresse av en fredad, privat, sfär vägs mot andra motstående intressen i det enskilda fallet (propositionen Översyn av personuppgiftslagen, prop. 2005/06:173 s. 26–27). Vidare angavs att de grundläggande kraven i 9 § och bestämmelserna om när behandling är tillåten i 10 § PUL, kan tas som utgångspunkt för bedömningen av om en behandling av personuppgifter innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet. Har dessa regler följts, även om de i det enskilda fallet inte är tillämpliga på behandlingen, kan behandlingen inte betraktas som en kränkning. I förarbetena uttalades också att bedömningen av vad som är en kränkning inte ska göras schablonartat enbart utifrån vilka uppgifter som behandlas utan måste ta sin utgångspunkt i t.ex. vilket sammanhang uppgifterna förekommer, för vilket syfte de behandlas, vilken spridning de har fått eller har riskerat att få samt vad behandlingen kan leda till (prop. s. 27).

Före 2013 års kameraövervakningslag reglerades kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde genom missbruksregeln i personuppgiftslagen. I Datainspektionens praxis tillämpades regleringen på ett sätt som liknade det vid tillståndsprövningen enligt dåvarande 6 § lag om allmän kameraövervakning. Det gjordes med andra ord en prövning av om övervakningsintresset vägde tyngre än integritetsintresset i det enskilda fallet (prop. 2012/13:115 s. 76). Vid denna prövning beaktade Datainspektionen bl.a. syftet med övervakningen, behovet av övervakningen, graden av integritetsintrång, alternativa möjligheter till kameraövervakning, tiden och omfattningen av övervakningen, vilken information som gavs till de enskilda, bevarandetid och tillgång till eventuellt inspelat material (En ny kameraövervakningslag, SOU 2009:87, s. 83–84). Att dessa faktorer har stor betydelse vid bedömningen av om kameraövervakning i det enskilda fallet kan anses utgöra en kränkning enligt personuppgiftslagens missbruksregel har bekräftats i Högsta förvaltningsdomstolens praxis (HFD 2011 ref. 77). I målet, som avsåg en hyresvärdas kameraövervakning av entréer i ett flerfamiljshus, konstaterade

Prop. 2016/17:182 domstolen att sådan kameraövervakning generellt måste betraktas som ett intrång i såväl de boendes som de besökandes personliga integritet. För att en sådan övervakning inte ska vara kränkande i den mening som avses i missbruksregeln, ansåg Högsta förvaltningsdomstolen att det bör krävas att det i det enskilda fallet står klart att det finns ett påtagligt behov av övervakningen och att detta väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad.

Vid införandet av 2013 års kameraövervakningslag ansåg den dåvarande regeringen i och för sig att förutsättningarna för kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde borde komma till uttryck på ett tydligare sätt än genom missbruksregeln. Regeringen uttalade emellertid samtidigt att det fanns skäl som talade för att missbruksregeln i praktiken gav ett tillfredsställande skydd (prop. 2012/13:115 s. 76–77).

En tillämpning av missbruksregeln i personuppgiftslagen innebär att en bedömning av huruvida en kameraövervakning är kränkande eller inte, och därmed tillåten, behöver ske inför varje användning. Har hanteringsreglerna i personuppgiftslagen följts, trots att de i och för sig inte är tillämpliga, kan det som utgångspunkt inte vara fråga om missbruk av personuppgifter. Dessa regler innebär bl.a. att behandlingen måste ske med den enskildes samtycke eller vara nödvändig för något av de ändamål som anges i lagen, t.ex. ett berättigat intresse som väger tyngre än den enskildes intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten. Vidare innebär reglerna bl.a. att personuppgifter inte får bevaras längre än vad som är nödvändigt samt att den enskilde ska informeras.

Ett exempel på en sådan kränkning som missbruksregeln skyddar mot är användning av drönartekniken i syfte att övervaka människor utan att de har möjlighet att upptäcka det. Det ankommer således på den som använder drönarteknik att göra det på ett öppet sätt och vidta andra åtgärder som säkerställer att användningen inte leder till men för någon enskild. Detta kan bl.a. ske genom en tydlig märkning av vem drönaren tillhör, att information lämnas till enskilda i det närbelägna området och att positionsljus används om det är mörkt. Regleringen tillåter inte heller att tekniken används för personövervakning i icke-legitima syften.

Mot den bakgrunden gör regeringen bedömningen att missbruksregeln i personuppgiftslagen ger enskilda ett fullgott skydd mot integritetskränkande övervakning.

Datainspektionen anser att förslaget omöjliggör en effektiv tillsyn bl.a. eftersom en borttagen tillståndsprövning hämmar kontrollen över utövarna. De regler om tillsyn som blir tillämpliga är emellertid desamma som gäller för annan personuppgiftsbehandling. Dessa innebär bl.a. att inspektionen har rätt att få tillgång till de personuppgifter som behandlas, upplysningar om och dokumentation av behandlingen av personuppgifter och säkerheten vid denna, samt tillträde till lokaler som har anknytning till behandling av personuppgifter (se vidare avsnitt 4.5). I det sammanhanget har *Datainspektionen*, i sin ställning som tillsynsmyndighet över lagen, en viktig roll att fylla. Aktiva och förebyggande åtgärder i form av information och vägledning kommer naturligt att utgöra en viktig del av tillsynen när det gäller kamerautrustade drönare. Sådana åtgärder är redan i dag en integrerad

del av arbetssättet hos Datainspektionen och utgör ett viktigt medel i myndighetens uppgift att verka för att enskilda inte kränks genom behandling av personuppgifter. Myndigheten har därutöver flera olika sätt att uppmärksamma och i efterhand komma till rätta med otillåten personuppgiftsbehandling (se avsnitt 4.5). Som exempel kan nämnas inspektioner riktade mot vissa särskilda branscher eller mot nya företeelser inom en viss sektor. Som några remissinstanser efterfrågat finns även möjlighet för Datainspektionen, mot bakgrund av myndighetens tidigare tillämpning av missbruksregeln i personuppgiftslagen, att ge en mer utförlig redogörelse för vilka aspekter som privata aktörer bör beakta vid tillämpningen av densamma.

Vidare kommer den nya EU-rättsliga dataskyddsregleringen att ersätta personuppgiftslagen i maj 2018. Detta kommer, som *Datainspektionen* anför, förmodligen innebära att ett generellt krav på tillstånd inte längre kan behållas för den privata sektorn. Den ordning som gäller för tillsyn över behandling av personuppgifter i allmänhet kommer då sannolikt att bli tillämplig för all kameraövervakning inom den privata sektorn. Det kan konstateras att, jämfört med personuppgiftslagen, innebär dataskyddsförordningen i vissa avseenden strängare krav för den som behandlar personuppgifter.

Utöver tillsynsmyndighetens befogenheter kan den som behandlar personuppgifter i strid med missbruksregeln i personuppgiftslagen bli skadeståndsskyldig och i vissa fall också dömas till straff. Kompletterande skydd finns dessutom genom brottsbalkens bestämmelser om bl.a. kränkande fotografering och ofredande.

Regeringen anser det angeläget att lagstiftningen ger goda möjligheter att använda ny teknik som kamerautrustade drönare men att den samtidigt ger ett starkt skydd mot integritetskränkande övervakning. Även med beaktande av vad remissinstanserna har anført i denna del instämmer regeringen i promemorians bedömning att regleringen i personuppgiftslagen innebär ett fullgott integritetsskydd för enskilda mot integritetskränkande övervakning. Det bör, som *Lagrådet* påpekar, understrykas att användare av drönare även fortsättningsvis är skyldiga att följa den skyddsreglering som gäller i övrig, t.ex. reglerna om luftfartssäkerhet och skydd av geografisk information samt reglerna i skyddslagen och säkerhetsskyddslagen (se avsnitt 6.2 och 6.3).

Några remissinstanser, bl.a. *Försvarsmakten*, *LRF* och *Volvo Cars*, framhåller att förslaget även bör ta hänsyn till andra intressen än skyddet för den personliga integriteten, t.ex. skyddet av skyddsobjekt, egendom och företagshemligheter. Det huvudsakliga syftet med kameraövervakningslagen är emellertid att skydda enskilda mot otillbörliga intrång i den personliga integriteten. Behovet av regler till skydd för dessa intressen bör således övervägas i ett annat sammanhang. När det gäller skyddsobjekt och skyddsvärd verksamhet, som *Försvarsmakten* uppmärksammar, har regeringen den 23 mars 2017 gett en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att kartlägga det regelverk som syftar till att skydda totalförsvarsverksamhet mot yttre hot (Fö 2017:02, dir. 2017:31). Kommittén ska bl.a. analysera vissa frågor som rör skyddslagen och skyddsförordningen (2010:523), däribland om det finns skäl att utöka en skyddsvakts befogenhet vid skyddet av skyddsobjekt mot drönare som avbildar skyddsobjekt eller stör

Prop. 2016/17:182 verksamheten vid ett sådant objekt. Uppdraget ska, när det gäller de frågor som rör skyddslagstiftningen, redovisas senast den 6 april 2018.

Det finns inte förutsättningar att i detta lagstiftningsärende behandla frågan om särskild auktorisation för piloter som använder sig av kameraförsedda drönare som *Svenska Fotografers Förbund* och *Bildleverantörernas Förening* föreslår i sina yttranden över promemorian. Detsamma gäller det undantag från tillståndsplikten som föreslås av *LRF* och *LRF Skogsägarna*.

Bestämmelsens närmare utformning

I promemorian föreslås att kameraövervakningslagen inte ska gälla vid kameraövervakning som bedrivs med en övervakningskamera som är uppsatt på ett obemannat luftfartyg, om övervakningen bedrivs av någon annan än en myndighet. Som *Datainspektionen* uppmärksammar kan den föreslagna lydelsen leda till gränsdragningsproblem eller öppna upp för ett kringgående av lagen om en kamerautrustad drönare i sin tur är uppsatt eller mer varaktigt placerad på en byggnad eller tak och därifrån övervakar en plats dit allmänheten har tillträde. Undantaget syftar inte till att träffa sådan övervakning. Mot den bakgrunden föreslår regeringen att bestämmelsen i stället utformas med undantaget från tillståndsplikten i 10 § första stycket 6 kameraövervakningslagen, som gäller övervakning som Försvarmakten bedriver bl.a. från luftfartyg, som förebild. Genom att det anges att övervakningen ska ske från ett obemannat luftfartyg tydliggörs att bestämmelsen inte omfattar en kamerautrustad drönare som mer varaktigt är placerad på annan plats, t.ex. ett tak. Övervakningen bör i sådana fall anses ske från taket och omfattas alltså inte av undantagsbestämmelsen.

Regeringen anser, till skillnad från *Länsstyrelsen i Västra Götaland*, att det inte finns skäl att i förtydligande syfte i bestämmelsen ange ytterligare krav på hur övervakningen ska utföras.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

<p>Regeringens förslag: Den nya bestämmelsen i kameraövervakningslagen ska träda i kraft den 1 augusti 2017. Beslut om tillstånd till sådan kameraövervakning som nu undantas från kameraövervakningslagens tillämpningsområde ska samtidigt upphöra att gälla, om de har meddelats före ikraftträdandet.</p>
--

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt i denna fråga. *Transportstyrelsen* betonar att det är av stor vikt ändringen genomförs så snart som möjlig. *Missing People Sweden*, *Bildleverantörernas Förening*, *Svenska Fotografers Förbund* och *UAS Sweden*, anser att möjligheten att ge bestämmelsen retroaktiv verkan bör övervägas.

Skälen för regeringens förslag: Det är angeläget att det finns goda förutsättningar att använda kamerautrustade drönare för berättigade ändamål. Förslaget bör därför träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 augusti 2017. Att ge undantaget retroaktiv verkan, som några remissinstanser efterfrågar, skulle innebära att lagstiftaren i efterhand ändrar de rättsliga förutsättningarna för användningen av kameror uppsatta på drönare. Det skulle också innebära att ansvaret för tillsynen i efterhand flyttas från länsstyrelserna till Datainspektionen. Med hänsyn till den rättsosäkerhet en sådan ordning skulle innebära anser regeringen att bestämmelsen inte bör ges retroaktiv verkan.

Det är viktigt för både användarna av drönartekniken och tillsynsmyndigheterna att det är tydligt vilket regelverk som ska tillämpas efter ikraftträdandet. Den som har fått tillstånd enligt den nuvarande ordningen kommer i regel ha rätt att använda kameran på ett mer flexibelt sätt vid en tillämpning av regleringen i personuppgiftslagen. Om beslut om tillstånd enligt kameraövervakningslagen skulle fortsätta att gälla skulle användarna därför riskera att bli begränsade av olika villkor i besluten på ett sätt som inte är motiverat. Dessutom skulle fördelningen av tillsynsansvaret mellan Datainspektionen och länsstyrelserna riskera att bli otydlig och svår att hantera i praktiken. Det bör därför införas en övergångsbestämmelse som klargör att beslut om tillstånd till sådan kameraövervakning som nu undantas från lagens tillämpningsområde samtidigt upphör att gälla, om de har meddelats före ikraftträdandet. Det blir därmed regleringen i personuppgiftslagen som kommer att gälla i stället.

10 Konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslaget bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser för det allmänna.

Förslaget innebär regelförenklingar för enskilda och företag och bedöms medföra positiva konsekvenser för sysselsättningen, framför allt hos små företag som inriktar sig på användning eller utveckling av drönarteknik.

Förslaget innebär en lämplig avvägning mellan intresset av att använda drönartekniken för berättigade ändamål och skyddet för den personliga integriteten.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Datainspektionen* anser att en effektiv tillsyn inte kommer kunna bedrivas eftersom myndigheten inte tillförs några ytterligare resurser.

Skälen för regeringens bedömning: Det är länsstyrelserna som utövar tillsyn över att kameraövervakningslagen följs på platser dit allmänheten har tillträde. Det aktuella förslaget innebär att den privata sektorns användning av kamerautrustade drönare i stället ska regleras genom personuppgiftslagen, vilket medför att tillsynsansvaret övergår till Datainspektionen. Länsstyrelserna kommer inte heller att handlägga

Prop. 2016/17:182 ärenden om tillstånd för kameraövervakning med sådana drönare. Detta torde utgöra en högst begränsad del av länsstyrelsernas verksamhet varför förslaget påverkar situationen för länsstyrelserna ytterst marginellt.

Den främsta tillsynsåtgärden kommer sannolikt att bestå i informationsinsatser, en åtgärd som redan i dag utgör en stor och integrerad del i Datainspektionens verksamhet. Regeringen anser därför att de tillsynsuppgifter som tillförs Datainspektionen får anses begränsade och bedöms kunna utföras inom befintlig budget. Därtill kommer att Utredningen om kameraövervakningslagen – brottsbekämpning och integritetsskydd (Ju 2015:14) har i uppdrag att analysera om tillsynsansvaret på kameraövervakningsområdet behöver anpassas med anledning av den nya EU-rättsliga dataskyddsregleringen och bedöma vilka ekonomiska konsekvenser detta skulle innebära för de berörda myndigheterna. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 15 juni 2017.

Förslaget innebär regelförenklingar för enskilda och företag eftersom det inte längre behövs tillstånd till kameraövervakning vid användningen av kamerautrustade drönare. Förslaget får positiva effekter för små företags konkurrensförmåga och villkor i förhållande till större företag, i den mån tillståndsförfarandet har varit en begränsande faktor för dessa. Förslaget bedöms också medföra positiva konsekvenser för sysselsättningen, framförallt hos små företag som inriktar sig på användning eller utveckling av drönarteknik.

En prövning av förutsättningarna att använda kamerautrustade drönare i enlighet med regleringen i personuppgiftslagen ger enskilda ett fullgott skydd mot integritetskränkande övervakning. Ytterligare skydd finns genom brottsbalkens bestämmelser om bl.a. kränkande fotografering och ofredande. Förslaget innebär därför en lämplig avvägning mellan intresset av att använda drönartekniken för berättigade ändamål och skyddet av den personliga integriteten.

11 Författningskommentar

11.1 Förslag till lag om ändring i kameraövervakningslagen (2013:460)

5 a §

Lagen gäller inte vid kameraövervakning som sker från ett obemannat luftfartyg, om övervakningen bedrivs av någon annan än en myndighet.

I paragrafen, som är ny, görs undantag från kameraövervakningslagens tillämpningsområde för kameraövervakning från obemannade luftfartyg som bedrivs av någon annan än en myndighet. Sådan övervakning kommer i stället att omfattas av regleringen i personuppgiftslagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

Begreppet luftfartyg finns även i 10 § första stycket 6 och har samma innebörd som i luftfartslagen (2010:500). Ett obemannat luftfartyg saknar

bemanning av en pilot och fjärrstyrs i stället exempelvis från en plats på marken eller programmeras att automatiskt flyga till en viss plats eller enligt en given rutt. Begreppet drönare brukar användas som ett samlingsbegrepp för dessa farkoster.

Genom att det anges att övervakningen ska ske från ett obemannat luftfartyg begränsas tillämpningsområdet för bestämmelsen till att huvudsakligen omfatta den kameraövervakning som sker när drönaren är i luften. Kameraövervakning som sker med hjälp av en drönare som mer varaktigt är placerad t.ex. på ett tak omfattas alltså inte av undantagsbestämmelsen.

Kameraövervakningslagen gäller även fortsättningsvis för myndigheters kameraövervakning med drönare. För andra aktörers användning av kamerautrustade drönare gäller i stället personuppgiftslagens bestämmelser.

Sammanfattning av promemorian Kameraövervakningslagen och möjligheterna att använda drönare för berättigade ändamål

I promemorian föreslås att kameraövervakningslagen (2013:460) inte ska tillämpas vid kameraövervakning som bedrivs med en övervakningskamera som är uppsatt på ett obemannat luftfartyg, en s.k. drönare, om övervakningen bedrivs av någon annan än en myndighet. Detta innebär att personuppgiftslagen (1998:204) i stället ska tillämpas och att något tillstånd inte kommer att krävas vid sådan övervakning. Syftet med förslaget är att säkerställa att kamerautrustade drönare kan användas för berättigade ändamål samtidigt som ett starkt integritetsskydd garanteras. Regleringen i personuppgiftslagen innebär att det inte kommer att vara tillåtet att använda drönare på ett sätt som medför kränkningar av den personliga integriteten. Detta betyder att den som använder kamerautrustade drönare måste vidta åtgärder för att undvika integritetskränkningar, t.ex. genom att se till att övervakning endast sker för legitima ändamål och på ett öppet sätt. Datainspektionen utövar tillsyn över att reglerna i personuppgiftslagen följs.

Lagförslaget föreslås träda i kraft den 1 augusti 2017.

Förslag till lag om ändring i kameraövervakningslagen (2013:460)

Härigenom föreskrivs att det i kameraövervakningslagen (2013:460) ska införas en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a §

Lagen gäller inte vid kameraövervakning som bedrivs med en övervakningskamera som är uppsatt på ett obemannat luftfartyg, om övervakningen bedrivs av någon annan än en myndighet.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2017.
 2. Beslut om tillstånd till sådan kameraövervakning som avses i 5 a § och som har meddelats före ikraftträdandet upphör att gälla den 1 augusti 2017.

Förteckning över remissinstanserna

Remissyttranden över promemorian har avgetts av följande instanser. Riksdagens ombudsmän, Malmö tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Linköping, Justitiekanslern, Polismyndigheten, Datainspektionen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Utredningen om kameraövervakningslagen – brottsbekämpning och integritetsskydd (Ju 2015:14), Försvarmakten, Försvarets materielverk (FMV), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Försvarets radioanstalt (FRA), Tullverket, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen Västra Götalands län, Konsumentverket, Stockholms universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Jordbruksverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, Trafikverket, Skogsstyrelsen, Lantmäteriet, Luftfartsverket, Verket för innovationssystem (Vinnova), Bildleverantörernas Förening, Lantbrukarnas Riksförbund, LRF Skogsägarna, Missing People Sweden, Mäklarsamfundet, SkogForsk, Skogsindustrierna, Sveriges Byggindustrier, Svensk Handel, Svenska Journalistförbundet, SWESEC Svenska säkerhetsföretag, Svenska Tidningsutgivareföreningen Tidningsutgivarna och UAS Sweden.

Yttranden har också inkommit från Svenska Flygsportförbundet, Sveriges Modellflygförbund, Svenska Fotografers Förbund, Volvo Cars, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges Jordägarförbund, Film & TV-producenterna, Huddinge kommun, Spotscale, Stockholms Handelskammare samt från vissa enskilda.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-04-10

Närvarande: F.d. justitieråden Gustaf Sandström och Lena Moore samt justitierådet Ingemar Persson.

Kameraövervakningslagen och möjligheterna att använda drönare för berättigade ändamål

Enligt en lagrådsremiss den 6 april 2017 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i kameraövervakningslagen (2013:460).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Ia Hamlin.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Förslaget syftar till att enskilda ska kunna använda drönare ”för berättigade ändamål” (se remissens rubrik och avsnitt 3 och 8). Någon begränsning till användning för berättigade ändamål följer emellertid inte av förslaget, vilket remissen felaktigt kan ge intryck av.

Den föreslagna regleringen innebär att all enskild användning – oavsett ändamålet – undantas från kameraövervakningslagens tillämpningsområde och att användningen i stället kommer att omfattas av personuppgiftslagen. Vad som blir en tillåten eller otillåten användning av drönare kommer då att avgöras av om den innebär en kränkning av någons personliga integritet (5 a § andra stycket personuppgiftslagen).

Det sagda bör klargöras under den fortsatta beredningen. Det bör också tydliggöras att användningen av drönare även i fortsättningen kommer att begränsas av skyddslagstiftningen (jfr remissen avsnitt 6.2 och 6.3). Med dessa anmärkningar lämnar Lagrådet förslaget utan erinran.

Justitiedepartementet

Utdrag vid regeringssammanträde den 27 april 2017

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Bucht, Regné, Andersson, Hellmark Knutsson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Skog, Ekström

Föredragande: statsrådet M Johansson

Regeringen beslutar proposition Kameraövervakningslagen och möjligheterna att använda drönare